

Etude sur les normes et procédures des filets sociaux au Mali

Pour le compte de la Direction Nationale de la Protection Sociale et de
l'Economie Solidaire au Mali

Etude sur les normes et procédures des filets sociaux au Mali

Rapport d'étude et guide technique

Version finale - 04/2021

Marie Thoreux - IRAM

Fabrice Escot – MISELI

Avec l'appui de Issiaka Kansaye, DNPSES



Sommaire

Sommaire	2
Liste des encadrés	4
Liste des tableaux.....	4
Acronyme	5
Résumé.....	8
1. Introduction et méthodologie de l'étude	13
1.1 Contexte, objectif et questions clé de l'étude.....	13
1.2 Champs de l'étude	15
1.3 Méthodologie	18
1.4 Limites de l'étude.....	20
2. Processus d'harmonisation des interventions en matière de filets sociaux au Mali : Quelle tendance générale ?	22
2.1 Principe d'harmonisation : un objectif affiché dans les stratégies politiques maliennes	22
2.2 Un contexte qui complique les avancées en matière d'harmonisation.....	23
2.3 Emergence de domaines de convergence en matière de filets sociaux.....	24
2.4 Le registre social unifié : des attentes fortes vis-à-vis de cet outil, d'importantes réticences à l'utiliser.....	27
2.5 Des espaces de concertation nombreux mais dont l'impact en matière de coordination des activités semble peu satisfaisant	28
3. Entre règle commune et écart de pratiques : Descriptif par modalité d'intervention.....	30
3.1 Nature des systèmes de transfert	30
3.2 Valeur des montants transférés	31
3.3 Durée et périodicité des aides.....	35
3.4 Définition des cibles.....	36
3.5 Couverture et continuité géographique.....	38
3.6 Méthode de ciblage des populations ayant-droits	41
3.7 Transparence et redevabilité vis-à-vis des communautés ciblées et vis-à-vis des services de l'Etat	45
3.8 Procédures de suivi et évaluation.....	47
3.9 Procédures de requête et accès aux données des programmes	48
3.10 Gouvernance et articulation institutionnelle des programmes de filets sociaux	48
4. Au-delà des règles de bonnes pratiques : prérequis pour un guide des normes et procédures	51
4.1 Principes adoptés pour le guide	51
4.2 Procédures adoptées et mesures complémentaires nécessaires pour avancer en matière de normalisation des filets sociaux.....	52
(i) Règles dégagées vis-à-vis de la nature des transferts.....	52
(ii) Règles dégagées vis-à-vis de la valeur des transferts	52

(iii)	Règles dégagées vis-à-vis de la durée et la périodicité des aides.....	53
(iv)	Règles dégagées vis-à-vis de la définition des cibles	54
(v)	Règles dégagées vis-à-vis de la couverture des appuis	56
(vi)	Règles dégagées vis-à-vis des dispositifs de ciblage	57
(vii)	Règles dégagées vis-à-vis des procédures de redevabilité envers les populations	58
(viii)	Règles dégagées vis-à-vis des procédures de suivi évaluation.....	58
(ix)	Règles dégagées vis-à-vis des procédures des requêtes et de l'accès aux données	59
(x)	Règles dégagées vis-à-vis de la gouvernance et de l'articulation institutionnelle.....	59
5.	Conclusion	61
	Annexe 1 – TDR de l'étude.....	63
	Annexe 2 – Liste des personnes rencontrées.....	66
	Annexe 3 – Trame des guides d'entretien	70
	Annexe 4 – Termes de référence des ateliers et liste des personnes présentes	77
	Annexe 5 - Bibliographie.....	83

Liste des encadrés

Encadré 1. Etudes sur la protection sociale au Mali complémentaires à l'étude sur les normes et procédures des filets sociaux au Mali

Encadré 2 : Principales modalités d'intervention sur lesquelles s'est posée la question de l'harmonisation des règles et la promotion de normes pendant l'étude

Encadré 3 : Continuité géographique et équité dans les programmes de filets sociaux de l'Etat

Encadré 4 : Des règles qui évoluent pour s'adapter aux contextes et diminuer les tensions dues à la faible couverture des programmes

Liste des tableaux

Tableau 1. Valeur théorique versée aux ménages / personnes ayants droit dans le cadre de programme de transferts monétaire pro-pauvre par type de programme et par acteur (année 2020)

Tableau 2 : Description des méthodes de ciblage des principaux programmes de transfert monétaire / vivre au Mali

Liste des schémas

Schéma 1 : Typologie des instruments de protection sociale

Schéma 2. Planning annuel du type d'interventions en matière de filets sociaux en fonction de l'objectif du programme (assistance saisonnière, permanente ou de résilience)

Acronyme

ACF	Action contre la faim
AG	Assemblée générale
AGIR	Alliance Globale pour la Résilience au Sahel et en Afrique de l'Ouest
AGR	Activités génératrices de revenu
AMO	Assurance Maladie Obligatoire
ANAM	Agence Nationale d'Assistance Médicale
AS	Axe stratégique
ASL	Agents de Suivi Local du programme Jigisèmèjiri
BIT	Bureau international du travail
CALP	Cash Learning Partnership
CCFS	Cadre commun des filets sociaux
CCOCSAD	Comité communal d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement
CCSA	Comité communal de Sécurité Alimentaire
CH	Cadre Harmonisé
CILSS	Comité permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CLOCSAD	Comité local d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement
CLSA	Comité local de Sécurité Alimentaire
Cluster SA	Cluster Sécurité alimentaire
CNCS	Conseil national pour les cantine scolaire
CNN	Conseil National de Nutrition
CNOS-PS	Conseil National d'Orientation Stratégique de la protection sociale
CNSA	Conseil National de Sécurité Alimentaire
CNSANPS	Conseil National de Sécurité Alimentaire Nutritionnel et de la Protection Sociale
COGES	Comité de gestion
CPN	Consultations prénatales
CREDD	Cadre stratégique pour le Développement durable
CROCSAD	Comité régional d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement
CRSA	Comité régional de Sécurité Alimentaire
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CWG	Cash working group
DGA	Distribution gratuite d'aliments
DGB	Direction Général du Budget
DNDS	Direction nationale du développement social
DNPSES	Division nationale de la protection sociale et de l'économie solidaire
DTM	Matrice de Suivi des Déplacements (Displacement Tracking Matrix)
DUE	Délégation de l'Union européenne
ECHO-UE	Protection Civile et Operations d'Aide Humanitaire Européennes
EHA	Eau, hygiène et assainissement
EHCVM	Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages
EIMS	Evaluation itérative avec mini-séminaire
EMOP	enquêtes modulaires et permanentes
ENSAN	Enquête Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEFA	Femmes enceintes et femmes allaitantes
GT-PTF/PS	Groupe technique partenaires techniques et financiers protection sociale
HEA	Household Economy Approach
HIMO	Travaux à haute intensité de main d'œuvre
INSTAT	Institut national de statistiques
IR	Inter-réseau
IRD	Institut de Recherche et Développement
MEB	Panier minimum des dépenses (Minimum expenditure basket)
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
MSAH	Ministère de la solidarité et de l'action humanitaire
MSPC	Ministère de la sécurité et de la protection civile
NFSSA	Normalisation des filets sociaux de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest

OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
ODHD	Observatoire de développement humain durable
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
OPM	Oxford Policy Management
PAM	Programme alimentaire mondial
PDI	Personnes déplacées internes
PDM	Post distribution monitoring
PDSEC	Plan de développement socio-économique et culturel
PMT	Proxy Mean testing
PNAH	Politique nationale d'action humanitaire
PNAS	Politique nationale de l'alimentation scolaire
PNN	Politique nationale de nutrition
PNP	Paquet nutritionnel préventif
PNPESS	Politique nationale de promotion de l'économie sociale et solidaire
PNPS	Politique nationale de protection sociale
PNR	Plan national de réponse
POLNSAN	Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle
PRESA	Programme de soutien au dispositif national de sécurité alimentaire
Programme 3A	Assistance alimentaire pour la création d'actifs
PSME	Planification saisonnière des moyens d'existence
PTF	partenaires techniques et financiers
RAMED	Régime d'assistance médicale
RRM	Mécanisme de réponse rapide
RSU	Registre social unifié
SAN	Sécurité alimentaire et nutritionnelle
SAP	Système d'alerte précoce
SIE	Stock d'intervention de l'Etat
SISO	Système d'information sociale
SMART	Surveillance et évaluation normalisées des secours et transitions (Standardised Monitoring and Assessment of Relief and Transitions)
SNS	Stock national de sécurité
UNCHR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds International des Nations Unies pour l'Enfance United Nations International Childrens Fund
URD	Urgence-Résilience et Développement
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
ZME	Zones de moyens d'existence

Remerciements

L'équipe de l'étude, constituée de Marie Thoreux (IRAM), Fabrice Escot (MISELI) et appuyée par Issiaka Kansaye de la DNPSES, remercient l'ensemble des personnes qui ont facilité son travail : les membres de la DNPSES et les représentants du gouvernement au niveau central du Ministère de la Solidarité et de l'Action Humanitaire ainsi que les services techniques déconcentrés rencontrés à Kita ; les nombreux représentants de l'Etat des différents ministères impliqués directement ou indirectement dans la construction d'un système national de filets sociaux ; les personnels des ONG et agences des Nations Unies et notamment du Programme Alimentaire Mondial (PAM) à Bamako, à Dakar et à Rome ; les opérateurs de terrain engagés dans la mise en œuvre des programmes de filets sociaux à Kita. L'équipe remercie également les équipes engagées sur plusieurs études actuellement réalisées au Mali dans le secteur des filets sociaux pour leur collaboration et partage d'idées.

Résumé

Contexte. Pour répondre au contexte d'urgence, le nombre de programmes de filets sociaux proposés au Mali depuis 2012 a beaucoup augmenté. Une grande majorité d'acteurs se positionnent sur l'ensemble des types de filets sociaux, de la réponse d'urgence, aux programmes de sécurité alimentaire jusqu'à la promotion de la résilience. Les partenariats entre acteurs se multiplient pour faire face à ce manque de ressources et au besoin d'expertises multiples. Plus les acteurs sont nombreux, plus la nécessité d'établir des partenariats est grande et plus la coordination et l'harmonisation des pratiques deviennent difficiles et essentielles. Le contexte d'intervention extrêmement difficile pour les opérateurs, la complexité du dispositif institutionnel étatique du secteur de la protection sociale ainsi que le manque de prévisibilité des ressources financières conditionnent les pratiques de chacun et rendent difficile la coordination avec d'autres.

Objectif et champs de l'étude. L'étude a eu pour objectif de faire émerger des règles communes, des standards minimum d'intervention et des lignes directrices en matière de filets sociaux que l'ensemble des acteurs puissent utiliser pour orienter leurs activités. Un cadre de réflexion est proposé pour diminuer les écarts de pratiques entre les acteurs lorsque ces écarts ne sont pas justifiés pour chaque modalité d'intervention. L'étude prend en compte deux types de filets de protection sociale : les transferts directs de ressources aux ménages et les programmes de travaux publics sous forme d'argent ou de nourriture aux ménages, en contrepartie d'emploi à court terme sur des projets d'infrastructure publics. L'étude ne traite pas des mesures d'accompagnement associées aux programmes, ces dernières étant traitées spécifiquement dans un second volet d'étude sous la direction du programme national Jigisèmèjiri.

Méthodologie et étapes. Afin de comprendre les attentes du gouvernement et des partenaires du secteur de la protection sociale, deux réunions de lancement de l'étude ont été organisées afin de s'accorder sur le champ de l'étude et les enjeux du guide technique. **Entretiens institutionnels.** En février 2020, des entretiens ont été menés avec les principales parties prenantes impliquées dans la conception de programmes de filets sociaux. L'objectif était de comprendre les pratiques d'intervention des différents programmes ainsi que le positionnement stratégique et jeux d'acteurs vis-à-vis de l'harmonisation des modalités d'intervention. Un atelier de travail a été organisé pour évaluer dans quelle mesure il sera possible de diminuer les écarts de pratiques entre les acteurs au sein des mêmes types de programmes. **Entretiens opérationnels.** En mars 2020, l'équipe s'est rendue sur la zone de Kita afin de comparer les données collectées au niveau central auprès des acteurs responsables de programmes de filets sociaux avec des acteurs opérateurs de terrain qui mettent en œuvre ces programmes. Un second atelier de travail a été organisé pour affiner les résultats et prioriser les modalités d'intervention à harmoniser.

Processus d'harmonisation des interventions en matière de filets sociaux au Mali. Le processus vers l'harmonisation des pratiques en matière de filets sociaux n'est pas nouveau au Mali. Il est un objectif clairement affiché dans les documents de politiques nationales récentes. Le contexte d'intervention et les modalités de financement de l'aide compliquent le processus. Que ce soit entre programmes ou au sein d'un même programme, les difficultés à s'accorder restent importantes. Cependant, sous l'impulsion des PTF et à la demande des populations, le processus de coordination des interventions est engagé. Malgré les intérêts spécifiques, les acteurs s'inscrivent dans cette démarche. Des attentes fortes sont exprimées vis-à-vis du registre social unifié (RSU) qui pour le moment ne remplit pas les critères pour qu'il soit utilisé à large échelle par l'ensemble des acteurs. Des espaces de concertation sont en place mais ne sont pas pour le moment moteur dans la création de normes communes et le processus d'harmonisation.

Entre règle commune et écart de pratiques. Les écarts de pratiques en matière de mise en œuvre de programmes sociaux sont généralement justifiés par le contexte d'intervention et l'urgence des besoins.

Nature des systèmes de transfert. Les écarts de pratique en matière de choix de systèmes de paiement sont pertinents car ils répondent à des contraintes de terrain et sont justifiés par des analyses.

Valeur des montants transférés. L'harmonisation de la valeur des transferts monétaires est centrale pour beaucoup d'opérateurs car les écarts de pratique posent des incompréhensions importantes au niveau local. L'harmonisation est certes partielle et non systématique, mais le processus est bien engagé. Beaucoup d'acteurs (notamment ceux intervenant en matière d'assistance alimentaire) s'alignent de fait sur les montants proposés par le programme national Jigisèmèjiri. Si un montant par objectif semble être

aujourd'hui la tendance, les opérateurs sont engagés dans un processus de construction commune d'une méthodologie de calcul de la valeur des transferts qui puisse faire évoluer les montants suivant le profil de vulnérabilité des zones de moyen d'existence et des ménages.

Durée et périodicité des aides. Les écarts de pratique en matière de période de paiement sont pertinents car ils répondent à des contraintes de terrain et sont justifiés par l'analyse des besoins. Seule la durée de l'appui d'un programme permanent ou d'appui résilience pose la question de la sortie de programme : déterminer un seuil à partir duquel un ménage ne serait plus légitime à recevoir une aide reste problématique pour une grande majorité d'acteurs.

Définition des cibles. La question de la définition des cibles s'articule aux objectifs des programmes. Les profils des ménages en insécurité alimentaire et ceux touchés par une pauvreté chronique sont proches et les critères pour les définir sont très souvent identiques. Lorsque les programmes s'adressent aux PDI, la norme est de proposer des appuis aux familles hôtes. La nécessité du suivi de prise en charge de populations qui se déplacent en raison du conflit par des programmes de lutte contre la pauvreté chronique est soulignée. En ce qui concerne les appuis AGR, une règle privilégie les ménages ayant un minimum d'actifs et une expérience préalable dans le développement d'AGR. Une règle admise concerne le fait d'adresser les appuis résilience à des groupements afin de renforcer la cohésion sociale. La définition du ménage n'est pas stabilisée car complexe. Le fait de cibler les femmes en tant qu'allocataire directe des transferts monétaires n'a pas encore été testé au Mali. Cette règle évolue et s'applique pour les appuis AGR de seconde génération du programme Jigisèmèjiri où les femmes sont priorisées pour mener leurs activités.

Couverture et continuité géographique. Deux positionnements se dégagent en matière de couverture : certains acteurs privilégient la norme d'équité en adoptant une règle de continuité géographique ; d'autres acteurs préfèrent retenir une règle d'efficacité en concentrant leurs appuis sur les villages/ménages les plus exposés à l'insécurité alimentaire. Les règles adoptées dans les manuels de procédures peuvent être modifiées dans les faits pour (i) s'adapter aux tensions préexistantes entre les villages ; (ii) diminuer les effets négatifs d'un taux de couverture trop faible – les acteurs peuvent se répartir les villages ou élargir les cibles pour atténuer les tensions ; (iii) s'adapter à des contraintes budgétaires fortes – l'Etat priorise des villages pour certaines composantes de son programme ou établit une rotation selon les années.

Méthode de ciblage. Les acteurs suivent globalement les normes standardisées promues au niveau international ou régional. Les écarts de pratique sont justifiés pour (i) répondre à des objectifs spécifiques de programme et maximiser leurs impacts ; (ii) s'adapter aux contextes d'intervention très difficiles au Mali. Trois avancées en matière d'harmonisation des pratiques de ciblage ont été identifiées : (i) l'implication des services techniques du développement social pour avoir les moyens de gérer les conflits post ciblage ; (ii) la mutualisation des séances de ciblage communautaire au niveau des villages pour rendre plus lisible les actions menées ; (iii) la diminution de la fréquence des périodes de ciblage.

Transparence et redevabilité vis-à-vis des communautés ciblées et vis-à-vis des services de l'Etat. La multiplicité des canaux de communication peut contribuer à brouiller la compréhension du contenu des messages par les populations bénéficiaires. En matière de redevabilité, plusieurs outils sont utilisés pour remonter les plaintes des populations : numéro vert, boîte à suggestion, comité de plainte villageois. Ces systèmes sont assez critiqués, en raison de la faiblesse du nombre de réclamations qui remontent et/ou de leur coût.

Procédures de suivi et évaluation. L'harmonisation des systèmes de suivi évaluation des principaux programmes de filets sociaux constitue un des principaux points de blocage. Chaque PTF possède son propre système d'information et méthodologie d'évaluation. L'adoption d'outils consensuels de suivi-évaluation demande une planification commune des activités au niveau local.

Procédures de requête et accès aux données. Si des conventions sont passées entre le RSU et certains acteurs, la réticence des acteurs à s'engager à collecter les données nécessaires à l'enregistrement des ménages dans le registre national reste importante. Les bases de données ne sont pas compatibles entre elles et les politiques de confidentialité et de protection des données personnelles restent définies par acteur.

Gouvernance et articulation institutionnelle. Au niveau central, comme au niveau local, une stratégie d'articulation institutionnelle est souhaitable. Le décroisement des cadres nationaux d'orientation de la protection sociale, de la nutrition et de la sécurité alimentaire est nécessaire pour orienter les ressources suivant les priorités discutées et intégrer les activités entre elles. Au niveau local, les cadres de gouvernance communautaire, s'ils sont fonctionnels, sont trop peu consultés lors de la définition et la coordination des

activités. Si les services techniques du développement social apprécient les ressources mises à leur disposition dans le cadre du programme national Jigisèmèjiri ou de certaines ONG, ils sont dans l'ensemble critiques vis-à-vis de leur implication dans la mise en œuvre des programmes de filets sociaux.

Prérequis pour un guide des normes et procédures. Etablir un document consensuel sur des normes et procédures en matière de filets sociaux est un objectif à visée moyen / long terme. C'est un document qui doit être construit progressivement et qui demande à évoluer fréquemment. Plus qu'un guide, ce document est davantage un outil de travail à partir duquel les acteurs pourront discuter et faire évoluer progressivement leurs pratiques dans une direction commune. Si certaines procédures communes ont pu émerger, certains conflits de règles n'ont pas pu être arbitrés pendant l'étude. De manière synthétique, les options possibles sont présentées.

Principes. Neuf grands principes cadrent les interventions en matière de filets sociaux. Les principes 1 (responsabilité de l'Etat vis-à-vis des citoyens maliens en matière de droits sociaux), 2 (sécurité et protection des populations) et 7 (redevabilité et acceptabilité des interventions par les populations) visent l'appropriation des programmes par les populations et l'émergence d'un droit à la protection sociale. Les principes 3 à 6 (continuité des appuis et stratégie de sortie, équité, efficacité et efficience) visent la maximisation des impacts des programmes de filets sociaux qui gagneront à être coordonnés. Les principes 8 et 9 (pérennité et appropriation des programmes par l'Etat et indépendance de chaque acteur vis-à-vis des résultats de son intervention) visent à réguler les relations entre l'Etat et les PTF.

Procédures et options à arbitrer.

Règles vis-à-vis de la nature des transferts

A : Les acteurs cherchent à utiliser des transferts monétaires plus qu'à distribuer des vivres lorsque le contexte le permet. *Principe 6 (efficience) et principe 7 (redevabilité et acceptabilité).*

B : Les acteurs produisent les analyses nécessaires pour justifier leur choix de type de transfert. *Principe 2 (sécurité et protection des populations), 5 (efficacité), 6 (efficience) et 7 (acceptabilité).*

Règles vis-à-vis de la valeur des transferts

A : Les acteurs utilisent une méthodologie commune de calcul de la valeur des transferts monétaires qui évolue en fonction des besoins et des zones de moyen d'existence. *Principe 4 (Equité).* Privilégier la différenciation des montants sur des critères catégoriels et simples plutôt que sur des indices composites de vulnérabilité. *Principe 7 (redevabilité et acceptabilité)*

B : Pour les indemnités HIMO, leur valeur doit suffire à satisfaire les besoins alimentaires immédiats. *Principe 5 (efficacité) ; Principe 7 (redevabilité et acceptabilité).*

C : Les acteurs articulent leurs appuis pour atteindre des valeurs minimales par intervention (valeur en dessous de laquelle il ne serait pas pertinent d'intervenir). *Règle à discuter. Principe 3 (continuité) et 5 (efficacité).*

Règles vis-à-vis de la durée et la périodicité des aides

A : Les acteurs s'entendent sur les périodes clés d'activité suivant les objectifs de leurs interventions. *Principe 5 (efficacité).*

B : La durée minimale d'appui des PDI est de 6 mois. *Principe 5 (efficacité).*

C : La durée du suivi nutritionnel et médical des FEFA est de 12 mois. La période des 1000 jours pour le suivi nutritionnel des enfants est cruciale. *Principe 5 (efficacité).*

D : Les acteurs articulent leurs appuis pour garantir une durée minimale d'intervention (durée en dessous de laquelle il ne serait pas pertinent d'intervenir). *Règle à discuter - Principe 3 (continuité) et 5 (efficacité).*

Règles vis-à-vis de la définition des cibles

A : Les critères pour définir les ménages ciblés par les programmes de lutte contre la pauvreté et ceux ciblés par les programmes de lutte contre l'insécurité alimentaire sont très similaires quel que soit le programme.

B : Lorsque les PDI sont bénéficiaires d'aides sociales, les acteurs doivent prévoir les appuis en faveur des familles hôtes / populations résidentes. *Principe 7 (acceptabilité)*

C : Les acteurs doivent prévoir la continuité des appuis en cas de déplacement des personnes. *Principe 3 (continuité) et 5 (efficacité)*

D : Les acteurs proposant des appuis résilience doivent cibler prioritairement les ménages ayant déjà une expérience dans le développement d'AGR et des bras valides pour maximiser les chances de réussite des projets. *Principe 5 (efficacité)*. Ils doivent également chercher à proposer des appuis communautaires pour atténuer les frustrations au niveau local. *Principe 7 (acceptabilité)*

E : L'unité ménage la plus petite – femme avec enfants - semble la plus intéressante pour être utilisée dans le cadre de programmes de filets sociaux car à même de capter des dynamiques fines en matière de santé, de nutrition et de scolarisation des enfants. *Principe 4 (équité) et 5 (efficacité)*.

F : Les femmes sont les cibles privilégiées des programmes d'appui AGR.

Règles vis-à-vis de la couverture des appuis

A : Les acteurs se coordonnent pour ne pas cibler les mêmes communes dans un cercle pour maximiser la couverture géographique des programmes. *Principe 4 (équité)*.

B : Règle liée à la couverture à l'échelle de la commune non consensuelle. Si deux programmes interviennent dans un village : Option 1 - les acteurs se coordonnent pour ne pas cibler les mêmes ménages pour maximiser le taux de couverture des appuis et diminuer les tensions locales. *Principe 4 (équité) et principe 7 (acceptabilité)*. Option 2 - les acteurs s'accordent pour concentrer et articuler leurs appuis (cumul de plusieurs appuis sur les mêmes ménages). *Principe 3 (continuité) et 5 (efficacité)*.

C : En cas de faible couverture, les programmes sont incités à proposer, en parallèle des appuis individuels, d'autres formes d'appuis (collectifs ou cibles catégorielles différentes) afin qu'une plus large partie de la communauté bénéficient des aides. *Principe 7 (acceptabilité)*.

Règles vis-à-vis des dispositifs de ciblage

A : Les acteurs utilisent une méthodologie mixte de ciblage (étape géographique, communautaire et statistique). Les variables utilisées doivent être simples, facilement mesurables ou observables, peu nombreux. *Principe 1 (responsabilité) ; Principe 5 (efficacité)*.

B : Chaque acteur est responsable de son ciblage et peut, s'il le pense nécessaire, adapter sa méthode de ciblage pour répondre aux contraintes des zones d'intervention. *Principe 8 (indépendance)*

C : Des critères catégoriels simples et appropriables par les communautés peuvent être introduits en fin de ciblage, dans les cas où les bénéficiaires potentiels (enregistrés comme pauvres) sont trop nombreux par rapport au quota prévu. *Principe 7 (redevabilité et acceptabilité)*

D : En cas de taux d'erreur supérieur à 20% avéré lors de l'enquête de vérification, les acteurs doivent renouveler la procédure de ciblage. *Principe 4 (équité), 5 (efficacité), 7 (redevabilité et acceptabilité)*

E : Il doit être systématiquement proposé aux services techniques du développement social d'être impliqués pendant les opérations de ciblage afin de pouvoir gérer les conflits. *Principe 8 (pérennité et appropriation)*

F : Eviter la multiplication des procédures de ciblage dans un laps de temps court sur la même localité. *Principe 5 (efficacité), 6 (efficacité) et 7 (redevabilité et acceptabilité)*.

G : Les acteurs doivent trouver un équilibre entre diminuer la fréquence des ciblage (*principe 6 - efficacité*) et garantir une adéquation des données aux réalités des zones (actualisation des données). *Principe 5 (efficacité)*.

Règles vis-à-vis des procédures de redevabilité envers les populations

A : Les acteurs s'assurent qu'un pourcentage important de ménages soit informés du programme. Les critères de ciblage doivent être présentés en début de processus.

B : Les acteurs préfèrent un système de réclamation mixte.

Règles vis-à-vis des procédures de suivi évaluation

A : Les bases de données ménages bénéficiaires sont interopérables autour de quelques indicateurs clés de suivi. *Principe 1 (responsabilité), 6 (efficacité) et 8 (pérennité et appropriation)*

Règles dégagées vis-à-vis des procédures des requêtes et de l'accès aux données

A : Les acteurs s'entendent sur une politique commune de confidentialité et de protection des données. *Principe 1 (responsabilité) et 2 (sécurité et protection des populations)*

Règles dégagées vis-à-vis de la gouvernance et de l'articulation institutionnelle

A : Au niveau central, la DNPSES et les cellules de concertation doivent informer les acteurs intervenant en matière de filets sociaux des orientations et décisions techniques discutés. *Principe 1 (responsabilité) et 8 (pérennité et appropriation).*

B : Les services techniques du développement social sont impliqués dans les étapes de validation des réalisations des programmes mais également dans les études de faisabilité et de suivi. *Principe 8 (pérennité et appropriation).*

C : Le contenu des activités des programmes de filets doit tenir compte des stratégies de développement au niveau communal ou des zones de moyens d'existence. *Principe 5 (Efficacité) et 8 (pérennité et appropriation).*

1. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE

1.1 Contexte, objectif et questions clé de l'étude

Des besoins en constante augmentation. La crise sociopolitique, les conflits et les sécheresses qui affectent le Mali depuis 2012 ont des conséquences graves en termes de déplacement de population et d'insécurité alimentaire dans l'ensemble du pays et plus particulièrement dans le Nord. Selon le dernier rapport sur les mouvements de populations (commission mouvement de population, février 2020), le pays compte plus de 218 000 personnes déplacées internes et 140 000 personnes réfugiées dans les pays limitrophes. Le Cadre harmonisé de mars 2020 met en évidence une grave détérioration de la sécurité alimentaire et de la situation nutritionnelle au Mali. Les besoins ont augmenté de 29% par rapport à la même période en 2019 et de 32% par rapport à la période de soudure de 2019 à 2020, période de l'année où les stocks alimentaires sont épuisés et les ressources les plus sollicitées. On estime que 3,6 millions de personnes souffrent d'insécurité alimentaire et nutritionnelle, dont 760 000 en situation de grave insécurité alimentaire (phase 3 à 5 du CIP). La situation devrait se détériorer pendant la période de soudure 2020, avec près de 5 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire, dont près de 1,4 million en situation d'insécurité alimentaire grave (IPC 3 à 5). Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) indique dans le plan de réponse humanitaire (HRP/OCHA, 2020) estime à 4,3 millions le nombre de personnes ayant besoin d'une assistance humanitaire d'urgence (dont 2,5 millions de personnes ont un besoin d'assistance liés à des besoins vitaux de sécurité physique et alimentaire et 4,1 millions de personnes ayant un besoin d'assistance liés à l'absence de services sociaux de base et de perte des moyens d'existence).

De nombreux acteurs utilisant les transferts monétaires et en vivre pour répondre aux besoins. Face à l'ampleur des besoins et aux difficultés rencontrées par le gouvernement malien, malgré ses efforts relatifs à la mise en place de projets et programmes visant à répondre à la crise, à assurer les services sociaux de base aux populations depuis 2012, de multiples acteurs, notamment des agences humanitaires, interviennent en proposant des programmes d'assistance sociale aux populations pour répondre aux crises, aux besoins essentiels (pauvreté conjoncturelle) et aux conséquences des périodes de soudure (pauvreté structurelle). Selon HRP/OCHA (2020), 112 partenaires humanitaires (dont 8 agences des Nations Unies, 48 organisations non gouvernementales (ONG) internationales, 49 ONG nationales souvent partenaires de mise en œuvre) travaillent en coordination avec les services étatiques dans de multiples secteurs (sécurité alimentaire, nutrition, santé, éducation, mise à disposition d'abris et de biens non alimentaires, résilience...). En 2020, 130 projets ont été soumis tous secteurs confondus, pour un budget total de 390 millions de dollars afin de répondre aux besoins des 3,6 millions de personnes estimées en insécurité alimentaire. Le Programme alimentaire mondial (PAM) estime selon les principaux résultats de l'enquête PDM (post distribution monitoring) de décembre 2019, qu'environ un ménage bénéficiaire sur cinq a reçu une assistance (alimentaire ou autre) de la part d'autres organisations en plus de la leur (PAM, 2019b).

Un dispositif institutionnel étatique du secteur de la protection sociale complexe. En raison de la nature multisectorielle des interventions en matière d'assistance sociale, cette multitude de parties prenantes se retrouve également au niveau du dispositif étatique. Sont à citer comme acteurs étatiques les plus importants dans le paysage institutionnel des filets sociaux :

- Intégrés récemment au sein du Ministère de la Solidarité et de la Lutte contre la pauvreté :
 - La direction nationale de la protection sociale et de l'économie solidaire (DNPSES) est en charge de la coordination et de la supervision des interventions en matière de protection sociale (et plus spécifiquement en matière de filets sociaux avec une division dédiée)
 - La direction nationale du développement social (DNDS) est en charge des services d'aide sociale en nature, notamment pour les personnes âgées et les personnes handicapées mais également de certaines actions d'assistance humanitaire notamment aux réfugiés et personnes déplacés ;
- Le ministère de l'Economie et des Finances a en charge le programme national de transfert monétaire pluriannuel Jigisèmèjiri ;
- Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) est responsable de la réponse nationale annuelle à l'insécurité alimentaire (distribution gratuite d'aliments - DGA notamment) ;
- Le Ministère de la sécurité et de la protection civile (MSPC) est pour sa part responsable de la gestion des risques et catastrophes ;

- Le Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique au travers la gratuité de la prise en charge de certaines maladies (paludisme notamment) et de la malnutrition aigüe pour certaines catégories de population.
- Les ministères sectoriels de l'éducation nationale et de l'alphabétisation (programme des cantines scolaires), de l'agriculture (au travers de l'initiative AGIR¹), de l'élevage et de la pêche.

L'articulation interministérielle et intersectorielle des interventions est difficile en raison de fonds de financement spécifiques à chaque ministère et de logiques d'activités propres. Si des efforts importants ont été faits pour inscrire et croiser des objectifs communs entre politiques sectorielles et pour articuler certains systèmes d'information², il existe néanmoins une difficulté liée à l'harmonisation des des concepts d'analyse entre les différents secteurs (protection sociale et lutte contre la pauvreté, sécurité alimentaire, nutrition...). Les partenaires techniques et financiers (PTF), compte tenu de leur niveau d'expertise, leurs expériences et leur niveau d'investissement, sont prééminents dans le secteur des filets sociaux, ce qui représente un défi en matière d'appropriation des programmes par l'Etat. Les problématiques du leadership et du portage politique des questions d'assistance sociale d'une part et la faiblesse des moyens humains, logistiques, statistiques, institutionnelles des institutions de l'Etat en charge du pilotage et du suivi de l'ensemble des interventions en matière de filets sociaux d'autre part, sont très fréquemment mentionnées dans les études (MSAH/CSA, 2018 ; Kühlke et al., 2018).

L'élaboration d'un système national de filets sociaux est un souhait des autorités maliennes notamment inscrit dans la politique nationale de protection sociale (PNPS). Dans ce sens, la division filets sociaux a été créée au sein de la DNPSES. Pour mettre en place un système national cohérent, des outils communs aux différents programmes sont nécessaires : outils de ciblage, mécanismes harmonisés de réclamations, mécanismes de planification conjointe et de suivi évaluation, les champs où les articulations sont possibles sont multiples. Le lancement du registre social unifié (RSU) le 28 novembre 2019³ marque l'intérêt de l'Etat de disposer d'un système de d'information intégré qui lui permette de cibler et de suivre les ménages ayants droit de différents programmes de protection sociale au Mali. A l'heure actuelle, le RSU est un registre intégré de ménages renseigné par différents programmes sociaux (contributifs et non contributifs qui compte environ 352 900 ménages dont un peu plus de 132 322 ménages ayants droit de programmes non contributifs) (présentation RSU-Covid-19, Avril 2020). Des espaces de concertation sont en place au Mali depuis un peu plus de cinq ans (groupe PTF de protection sociale ; cash working group (CWG Mali) ; cluster Sécurité alimentaire, Groupe PTF Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, ...) pour coordonner les activités de filets sociaux en matière de protection sociale, de sécurité alimentaire et d'assistance humanitaire.

Objectif de l'Etat : renforcer le processus d'harmonisation des pratiques en matière de filets sociaux au Mali. La multiplicité de l'offre de transferts sociaux dans une même circonscription et sur les mêmes ayants droit pose des problèmes importants en termes d'efficacité et d'efficience (dilution des ressources), de qualité des programmes, de gestion, de suivi et de redevabilité auprès des populations et d'équité entre les territoires. Les procédures d'intervention des transferts sociaux (objectifs assignés, montants, mode de paiement, conditionnalités, calendrier d'intervention, suivi et évaluation...) ainsi que les différences en matière de méthodes de ciblage peuvent générer de fortes tensions au niveau des populations et entre acteurs institutionnels. Face à la multiplicité des acteurs, des programmes et des contextes d'intervention au Mali en termes de transferts sociaux et au besoin du gouvernement malien d'articuler et mieux coordonner les interventions en matière de filets sociaux, la DNPSES au Mali a souhaité concevoir un manuel technique des normes et procédures permettant une cohérence en termes d'utilisation des transferts sociaux (monétaires et non monétaires, de réponse aux chocs et de programmes pluriannuels) par les acteurs de la protection sociale.

¹ Le secrétariat national du Comité permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS), logé au Ministère de l'agriculture, représente le Mali dans l'Alliance Globale pour la Résilience au Sahel et en Afrique de l'Ouest, AGIR, l'organe du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest qui aborde les questions de résilience, dont la protection sociale est le premier pilier.

² Mise en place de la Cellule de Planification et de Statistique (CPS) commune aux secteurs Santé-Développement Social et Promotion de la Famille (CPS/SS-DS-PF) par exemple.

³ Cet intérêt a été souligné depuis la 1^{ère} édition de la conférence nationale de protection sociale en octobre 2016 au cours de laquelle les acteurs nationaux ont pu partager les expériences des autres pays invités.

Objectif de l'étude : L'étude a pour objectif de faire émerger des **règles communes, des standards minimum d'intervention et des lignes directrices en matière de filets sociaux** que l'ensemble des acteurs puissent utiliser pour orienter leurs activités. L'étude a pour but de diminuer les écarts de pratiques entre les acteurs lorsque ces écarts ne sont pas justifiés pour chaque modalité d'intervention. Plus que des normes et procédures rigides et contraignantes, l'étude doit prendre en compte la diversité des contextes et des contraintes des acteurs pour répondre aux besoins.

Questions clé de l'étude. L'étude a pour objectif d'analyser les facteurs, autant techniques que politiques, qui expliquent les écarts de pratiques des acteurs qui interviennent dans le domaine des transferts sociaux :

- D'où viennent les règles de mise en œuvre ? Quand et comment sont-elles définies ? Comment les acteurs justifient-ils les différences de pratiques ?
- Quels sont les écarts qui posent problème et appellent à une harmonisation des pratiques ? Dans quelle mesure les acteurs seront prêts à modifier leurs règles pour aller dans le sens d'un alignement ou d'une coordination de leurs pratiques ?
- Où en est-on du processus d'harmonisation : est-il amorcé ? Quels sont les enjeux ? Quelles sont les thématiques où l'harmonisation est souhaitable / possible ? Quelle est la perception / attitude des acteurs vis-à-vis de la perspective d'adopter une norme commune ?
- Quel est l'objectif des espaces de coordination existants ? Quels sont leurs niveaux de fonctionnalité ?

Plan du rapport d'étude

La première section de l'étude définit les champs de l'étude pour s'entendre sur les termes employés et les programmes de filets sociaux pris en compte dans l'étude. Elle permet également de présenter la méthodologie poursuivie et de faire le bilan des limites de l'étude.

La seconde section présente les résultats généraux de l'étude sur l'état d'avancement du processus d'harmonisation des programmes de filets sociaux au Mali : dans quelle mesure ce processus est inscrit dans les stratégies politiques du pays, dans les pratiques des acteurs ? Cette section a également pour objectif de voir les attentes mais également les contraintes (de contexte d'urgence et de financement) que connaît le pays pour mettre en œuvre cette stratégie.

La troisième section de ce rapport détaille modalité par modalité d'intervention (définition de la nature des transferts, de la valeur des montants, de la durée et de la périodicité des aides, des procédures de ciblage...) les pratiques des acteurs et les règles déterminées. Cette section fait le bilan pour chaque modalité des bonnes pratiques mais également des écarts de pratiques entre acteurs. Elle détermine les raisons pour lesquelles ces écarts sont justifiés ou posent problème et propose une première analyse des principes et des conflits de normes qui peuvent apparaître aujourd'hui.

La quatrième section propose, à partir et au-delà des règles de bonnes pratiques détaillées dans la section précédente, des normes et des procédures sur lesquelles les acteurs doivent s'entendre pour consolider le processus d'harmonisation en cours. Cette section a vocation à être indépendante du reste de l'étude. En effet, cette partie du document doit pouvoir être utilisée par les acteurs comme un outil de travail qui puisse évoluer et être révisé au fur et à mesure des avancées des pratiques des acteurs. C'est un travail en cours qui doit faire l'objet de discussion.

1.2 Champs de l'étude

Le travail de définition du champ de l'étude a été réalisé dès le travail de conception et de validation de la note de compréhension des termes de référence. Ce travail a été également utile tout le long du processus d'analyse. En effet, un préalable à la définition de normes communes repose sur le fait que les acteurs mettent le même sens derrière les nombreux concepts qui sont liés à la protection sociale. Ce cadrage permet de définir quels sont les acteurs et les programmes concernés par cette étude et par les normes et règles dégagées pendant les ateliers de discussion (voir 1.3 - méthodologie).

Champs de l'étude. Les « **filets de protection sociale** » (ou « filets sociaux » ou « transferts sociaux ») sont des programmes d'assistance sociale qui regroupent un ensemble de prestations à caractère non contributif (financées par redistribution sur recette fiscale et/ou aide au développement) et qui visent à

soutenir des personnes pauvres et / ou vulnérables. Au sein de cette catégorie de programmes, 4 composantes sont distinguées (Oxford Policy Management OPM, 2017 ; Kühlke et al., 2018, schéma 1)⁴:

- **Transferts directs de ressources aux ménages** (transferts sociaux sous forme monétaires, de coupon, ou non monétaires - vivres notamment)
- **Programmes de travaux publics** sous forme d'argent ou de nourriture aux ménages, en contrepartie d'emploi à court terme sur des projets d'infrastructure publics.
- **Transferts sociaux indirects au travers des exemptions des frais des services sociaux de base**, tels que la santé et l'éducation.
- **Subventions de l'Etat** sur certains produits alimentaires ou pour le gasoil⁵.

Ce seront les deux premières sous-catégories qui nous intéresseront pour l'étude (schéma 1 – cases en jaune). Nous ne tiendrons pas compte des transferts sociaux indirects, ni des subventions. Nous tiendrons compte ainsi de l'ensemble des transferts sociaux directs aux ménages sous les trois formes décrites ci-dessus avec pour les transferts non monétaires, un focus sur les vivres uniquement pour faciliter les comparaisons entre les programmes. Validé avec le comité de lancement de l'étude, il a été décidé qu'un nombre trop important de types de transfert brouillerait la lecture et la prise de décision. Les modalités de transfert sous forme d'intrant par exemple (aliment bétail, intrants pour le maraîchage, vaccinations...) ne seront pas pris en compte dans l'étude. Il a également été convenu que l'ensemble des objectifs pour lesquels sont mis en place ces transferts directs (réponse d'urgence, lutte contre la pauvreté, nutrition, alimentation scolaire, résilience, activités productives telles que les activités génératrices de revenu AGR) seront pris en compte dans l'étude.

Les programmes concernant la mise en place de travaux publics (dont les travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) ou les programmes cash/food for work), tant qu'ils ciblent spécifiquement les populations pauvres comme ayants droit principaux, sont généralement cités par les acteurs comme des filets sociaux. Ces programmes sont parfois classés comme des programmes contributifs (Kühlke et al., 2018, voir schéma ci-dessus) en raison de la contrepartie sous forme de travail fourni par les populations. Pour notre part, nous estimons que la force de travail est une condition d'accès à ces aides, plus qu'une contribution. Ainsi, nous faisons le choix de les inclure dans l'étude. Ces programmes sont en effet proposés comme des outils de lutte contre la pauvreté ou de sortie de crise au Mali et sont souvent cumulés/associés à d'autres transferts sociaux directs (par exemple au sein du programme national de transfert monétaire Jigisèmèjiri).

Schéma 1 : Typologie des instruments de protection sociale

Système de protection sociale						
Non contributive				Contributive	Politiques relatives au marché du travail	
Filets sociaux / Transferts sociaux			Action sociale	Sécurité sociale	Formation	
Transferts sociaux directs	Programme de travaux publics	Transferts sociaux indirects	Subvention	Service et soin à domicile	Assurance	Service de recherche d'emploi
Transfert monétaire	Travaux contre argent	Exemptions des frais des services de santé et d'éducation	Denrées alimentaires	Protection de l'enfant	Santé	Inclusion économique
Coupon	Travaux contre nourriture	Gratuité des soins	Gasoil	Centre d'hébergement	Chomage	...
Transfert en vivre				...	Maternité	
					Invalidité	
					Accident du travail	
					Retraite	
					...	

Schéma réalisé par les auteurs (adapté de OPM, 2017 ; Kühlke et al., 2018)

⁴ Nous reprenons ici la typologie des programmes de protection sociale proposée par l'étude « *Les filets sociaux dans les zones de conflit* » réalisée en 2018 par le PAM et la DNPSES (Kühlke et al., 2018). De façon générale pour cette étude, nous tiendrons compte, chaque fois qu'il est possible, des travaux antérieurs ou en cours réalisés sur la thématique des filets sociaux au Mali pour capitaliser sur les résultats existants (voir méthodologie).

⁵ Ces subventions sont controversées car elles sont souvent régressives (bénéficiant davantage aux ménages moins pauvres qui consomment plus).

Mesures d'accompagnement. Il a été décidé lors de la conception des termes de références de l'étude (TDR, voir annexe 1) que l'étude sur les normes et procédures aurait deux volets : (i) un premier volet concerne les normes et règles mises en œuvre par les acteurs utilisant les programmes de filets sociaux cités plus haut (présent document, étude sous la direction de la DNPSES) ; (ii) un second volet de l'étude, mené sous la direction du programme national Jigisèmèjiri, qui aura pour objectif de faire émerger les normes et procédures concernant les mesures d'accompagnement mises en place autour des principaux programmes de filets sociaux mis en place au Mali. Ces deux volets d'étude devaient initialement avancer parallèlement pour définir les champs de chaque étude. Ce travail de définition n'a pas pu avoir lieu en raison du retard de démarrage du second volet de l'étude.

Il a été décidé que ce premier volet de l'étude ne traiterait pas des mesures d'accompagnement des programmes de filets sociaux. Les mesures d'accompagnement ont été comprises dans cette étude comme l'ensemble des mesures qui gravitaient autour d'un programme de filet social afin de maximiser les effets de ce dernier. Ainsi, des mesures d'accompagnement généralement proposées concernent des séances de sensibilisation organisées autour de la distribution de transfert monétaire par exemple (séances orientées sur différentes thématiques suivant l'objectif du programme - santé, nutrition, droits de l'enfant, économie familiale...), les mesures de soutien aux AGR telles que l'encadrement et le conseil, la distribution d'intrant, le soutien / création d'associations de crédit et épargne... Egalement, toujours dans l'idée de maximiser les impacts des programmes, certains programmes systématisent l'inscription de leurs ayants droit dans un programme de gratuité des soins de santé comme c'est le cas au Mali où les personnes ayants droit du programme Jigisèmèjiri sont systématiquement inscrites dans les listes de l'Agence Nationale d'Assistance Médicale – l'ANAM pour être ayant-droit du Régime d'assistance médicale - le RAMED.

Urgence et programmes de filets sociaux. Au cours des entretiens (section 1.3), certains acteurs ne s'identifiaient pas comme destinataires et utilisateurs potentiels des résultats de l'étude. En général, ces acteurs travaillent dans la sphère de l'urgence et ne considèrent pas leurs appuis comme des filets sociaux⁶. A l'inverse, certains acteurs étatiques ne perçoivent pas la spécificité des interventions humanitaires vis-à-vis des programmes prévisibles de protection sociale (O'Brien et al., 2018). Un des exercices proposés lors du second atelier de travail organisé début mars a consisté à aider les participants à se positionner dans les sphères de l'urgence, du développement et de la protection sociale pour définir les frontières entre ces trois sphères et pouvoir clairement se référer à un droit.

A la suite des échanges, l'ensemble des participants ont convenu que ni les critères géographiques (zone d'intervention), ni les critères liés au type de programme de filets sociaux ou à la période de distribution, ni la spécificité de l'acteur en question ne suffisent pour justifier de se mettre à l'écart de cette réflexion sur les normes des filets sociaux au Mali. Ainsi, aucune zone ne peut relever exclusivement de l'urgence : un transfert monétaire délivré en zone de conflit peut être un filet social. Aucun type d'appui (transfert monétaire, coupon, distribution gratuite d'aliment - DGA...) ne relève que d'une seule sphère : chaque instrument peut être utilisé pour répondre à une situation d'urgence, de développement ou de protection sociale. Intervenir pendant la période de soudure si la période d'insécurité alimentaire se répète chaque année (filet social saisonnier qui peut être prévu) ne relève pas non plus de l'urgence. Enfin, l'ensemble des acteurs, même ceux dont le mandat est clairement orienté sur la réponse aux crises humanitaires (Protection Civile et Operations d'Aide Humanitaire Européennes – ECHO-UE, Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés - UNCHR), reconnaissent mener des activités de protection sociale en parallèle de leurs interventions (cash for work afin de stabiliser les personnes déplacées internes – PDI par exemple).

Le travail collectif a permis ainsi de se mettre d'accord sur le fait que les réponses engagées pour **sauver des vies suite à une crise** (qu'elle soit socio-politique ou d'origine naturelle telle que les sécheresses ou les inondations) **qui n'est pas prévisible** relèveront davantage du droit humanitaire que des normes d'Etat. En d'autres termes, « *des qu'une intervention peut être organisée à l'avance, elle doit s'adapter aux normes d'Etat qui peuvent être définies dans le code du travail ou le code des collectivités ou bien dans les politiques sectorielles* » (participant atelier du 09 mars 2020). Les besoins relevant de l'urgence sont extrêmement localisés et mouvants. S'ils requièrent des méthodes de travail spécifiques, différentes des méthodes de travail de programme à visée de résilience, les programmes relevant de l'urgence ont une responsabilité de cohérence pour le renforcement mutuel des différentes sphères d'action, dans une logique de protection sociale adaptative.

⁶ Selon eux, leurs interventions relèvent du droit international humanitaire qui admet quatre principes : humanisme, neutralité, impartialité et indépendance opérationnelle.

Distinguer la règle des normes. Dans le rapport d'étude, les **règles** sont entendues comme des pratiques, des procédures, des modalités d'intervention d'un programme mis en œuvre par un acteur. Ainsi, l'étude a pour objectif de dégager si possible des règles communes qui peuvent se décliner soit en règle unique, en modalités graduelles et progressives ou en options. La **norme** est entendue dans l'étude comme un cadre de référence qui relève du droit et de la politique, une ligne directrice, un principe qui permet une orientation stratégique des activités. Ainsi, l'étude a pour objectif, au-delà de la mise en évidence de bonnes pratiques, de faire émerger un cadre de référence commun sur lequel pourront s'appuyer les acteurs pour mener les actions et s'aligner sur les normes techniques et politiques en matière de filets sociaux. Il a été convenu que nous discuterons davantage de standards minimum d'intervention pour avancer en matière d'harmonisation des pratiques plutôt que de paquet minimum d'intervention.

1.3 Méthodologie

Le travail pour cette étude a été réalisé de décembre 2019 à mai 2020 en trois principales étapes :

Phase 1. Cadrage de l'étude et analyse bibliographique

Afin de comprendre les attentes du gouvernement et des partenaires du secteur de la protection sociale, deux réunions de lancement de l'étude (annexe) ont été organisées afin de s'accorder sur les enjeux, le champ de l'étude et sur les attentes / finalité du guide technique (utilisateurs, niveau d'utilisation...). Ce travail a permis d'affiner la méthodologie et les phases de travail proposées ci-dessous. Une note de compréhension a été rédigée et validée à la fin de cette première phase. L'enjeu de cette première phase a été également de capitaliser sur les résultats de plusieurs études clés réalisées récemment et de discuter avec les responsables des études en cours sur les filets sociaux et plus largement sur la protection sociale (encadré 1). Dès que possible, l'équipe a pris contact avec les auteurs des études et pris en compte les résultats de ces dernières.

Encadré 1. Etudes sur la protection sociale au Mali complémentaires à l'étude sur les normes et procédures des filets sociaux au Mali

Les études réalisées récemment sur la thématique des filets sociaux. Plusieurs études ont eu pour objectif d'analyser les procédures de ciblage lors de la mise en place de transferts sociaux : Escot/MISELI (2018) et Kameli el al. /IRD (2017) ont réalisé respectivement deux études concernant les différentes procédures de ciblage au Mali dans le cercle de Gao. Une analyse des besoins de protection sociale en milieu rural au Mali et d'un paquet de services adapté à ce contexte a été réalisé en 2017 (FAO/IRAM/MISELI, 2017). La DNPSES a également réalisé une « *analyse sur la mise en œuvre d'un paquet de protection sociale sensible aux chocs dans les zones à accès difficiles au Mali* » (Kühlke et al., 2018, appui technique et financier ECHO/PAM/GT-PTF protection sociale). La DNPSES et le CSA ont réalisé conjointement une étude en 2018 « *Pour une meilleure articulation des interventions de filets sociaux et de prévention réponse aux crises au Mali. Propositions de mécanismes d'articulation des filets sociaux* » (MSAH/CSA, 2018), appui technique et financier ECHO/PAM/GT-PTF protection sociale.

Plusieurs rapports d'évaluation ont également été pris en compte : Rapport de revue finale du programme de Filets sociaux Jigisèmèjiri (Hidrobo et al - IRD/IFPRI, 2019) ; Rapport d'évaluation du programme KEY (Evaluation itérative avec mini-séminaire EIMS 1 et 2 d'Urgence-Résilience et Développement URD (a et b), 2019). Au sein du Projet de contribution à la normalisation des filets sociaux de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest (NFSSA) mené par Oxfam et Inter-réseau (IR), des fiches techniques de capitalisation pour l'harmonisation des filets sociaux de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest ont été rédigées, dont une pour le Mali : « *les filets sociaux de sécurité alimentaire au Mali*, Oxfam/IR, 2018). Deux études ont été menées au début de l'année par l'URD (URD (a et b), 2020), l'une sur les modalités d'intervention en matière de filets sociaux, l'autre sur le « *processus d'accompagnement pour une approche commune des montants des transferts monétaires* ». Cette dernière alimente directement les résultats de notre étude sur une méthodologie commune de la valeur des transferts monétaires au Mali.

Les études en cours et à venir. Une étude du programme de Jigisèmèjiri sur les normes des mesures d'accompagnement des transferts sociaux est en lien direct avec l'étude présente (second volet attaché à notre étude) et devrait commencer d'ici peu. Un dialogue permanent avec la consultante en charge de l'évaluation du plan d'action 2016-2018 et du dialogue stratégique qui a lieu autour d'un nouveau plan d'action 2020-2024 de la PNPS du Mali (notamment autour de l'axe stratégique « développement de l'aide

sociale et de l'action sociale ») a permis de rendre complémentaire les résultats des deux études (Fall/PAM, 2020). Enfin, un cycle d'atelier a été initié en mars 2020 par la DNPPSES (UNICEF/BIT) autour de la définition d'un socle de protection sociale au Mali.

Phase 2. Entretiens institutionnels à Bamako et organisation d'un atelier stratégique

A la demande de la DNPPSES, une réunion de lancement officiel de l'étude a eu lieu le 31 janvier 2020 à Bamako. Du 29/01/2020 au 05/02/2020, des entretiens individuels et collectifs ont été menés avec les principales parties prenantes impliquées dans la conception de programmes de filets sociaux (profils décisionnaires). L'objectif des entretiens était de comprendre les pratiques d'intervention des différents programmes de filets sociaux ainsi que le positionnement stratégique et jeux d'acteurs vis-à-vis de l'harmonisation des modalités d'intervention (encadré 2). Cette étape a permis de passer en revue l'ensemble des éléments d'analyse à arbitrer suivant la nature des programmes, de relever les arguments énoncés par les acteurs pour justifier leurs pratiques, de comprendre le niveau de fonctionnalité des espaces de concertation et le potentiel d'articulation entre les procédures. Un guide d'entretien a été formulé et est disponible en annexe. 40 personnes ont été rencontrées à Bamako (ou à distance par téléphone si elles n'étaient pas disponibles) : des acteurs étatiques - DNPPSES, DNDS, Direction Général du Budget (DGB), Jigisèmèjiri, CSA ; des partenaires techniques et financiers (PTF) – Banque mondiale, Agence des États-Unis pour le développement international USAID, Délégation de l'Union européenne - DUE, ECHO ; des agences des UN - PAM, UNHCR, FAO, UNICEF, BIT ; ONG internationales – Solidarités International, Action Contre la Faim ACF ; chercheurs (URD, IRD, consultants d'autres études en cours sur la protection sociale) (annexe, liste des personnes rencontrées).

Encadré 2 : Principales modalités d'intervention sur lesquelles s'est posée la question de l'harmonisation des règles et la promotion de normes pendant l'étude

- 1 - Nature des systèmes de transfert
- 2 - Valeur des montants transférés
- 3 - Durée et périodicité des aides
- 4 - Définition des cibles
- 5 - Couverture et continuité géographique
- 6 - Méthode de ciblage des populations ayant-droits
- 7 - Transparence et redevabilité vis-à-vis des communautés ciblées
- 8 - Procédures de suivi et évaluation
- 9 - Procédures de requête et accès aux données des programmes
- 10 – Gouvernance et articulation institutionnelle

Un atelier de travail a été organisé le 05 février 2020 (voir les TDR et la liste de participants en annexe 4, les slides en présentation en annexe 5). L'atelier visait à évaluer dans quelle mesure il sera possible de diminuer les écarts de pratiques entre les acteurs au sein des mêmes types de programmes et dans quelle mesure il sera possible de coordonner les interventions. Des sous-groupes de travail ont été constitués pour analyser plus finement certaines thématiques priorisées par les acteurs. Quatre groupes ont ainsi travaillé autour de la valeur du transfert, la redevabilité et le suivi-évaluation, la périodicité et la nature des appuis, les méthodes de ciblage et définition des cibles. La restitution de chaque sous-groupe a eu pour objectif de faire émerger des principes communs du futur guide et les principaux éléments d'analyse qui devront faire l'objet d'arbitrage. Cette étape a été partiellement réalisée en raison d'un manque de représentativité des parties prenantes présentes à l'atelier, très majoritairement représentées par les structures de l'Etat (section 1.4).

Phase 3. Entretiens opérationnels et organisation d'un atelier technique et stratégique à Bamako

La troisième phase de l'étude s'est déroulée du 29/02/2020 au 10/03/2020. Une mission de 3 jours a été menée dans le cercle de Kita afin de comparer les données collectées au niveau central auprès des acteurs responsables de programmes de filets sociaux (phase 2) avec des acteurs opérateurs de terrain qui mettent en œuvre ces programmes. L'objectif des entretiens menés au niveau de Kita est de comprendre comment

les règles sont mises en œuvre, dans quelle mesure elles s'adaptent au contexte, et comment les acteurs travaillent entre eux. Un guide d'entretien a été formulé à cet effet et est disponible en annexe 3.

La zone de Kita a été sélectionnée en concertation avec la DNPSES et le PAM. Plusieurs critères expliquent le choix de cette zone :

- **Pertinence** : plusieurs programmes de transferts sociaux, dont le programme national de transfert monétaire Jigisèmèjiri, étaient en cours d'intervention sur le cercle de Kita (Jigisèmèjiri, PAM avec le programme caretaker, ONG ACF, ONG Stop Sahel).
- **Sécurité** : le choix de la zone a été très fortement dépendant de la possibilité pour les consultants d'accéder et de séjourner sur place.
- **Logistique** : les distances et la facilité d'accès ont été une condition importante afin de maximiser le temps d'enquête avec les acteurs.

Au total, 25 personnes ont été rencontrées (annexe 2) : au niveau des représentants étatiques – préfecture, services techniques (développement social dont deux Agents de Suivi Local ASL Jigisèmèjiri, agriculture, génie rural, élevage) ; au niveau des collectivités (conseil de cercles, deux communes – secrétaire général, adjoints et conseillers de la mairie, membres des comités communaux de ciblage Jigisèmèjiri) ; deux ONG (ACF et Stop Sahel). En concertation avec le service de développement social et de l'Economie Solidaire du cercle de Kita, les communes ont été sélectionnées en croisant les bases de données des acteurs présents sur la zone afin de maximiser le nombre de programmes présents sur la commune et donc potentiellement les questions de coordination. Ainsi, les communes de Kita Ouest et de Benkadi Founia ont été choisies en raison de l'intervention de plusieurs programmes (PAM, ONGs, Jigisèmèjiri) sur leurs territoires. Ces deux communes ont également été privilégiées car le programme Jigisèmèjiri intervient au travers de plusieurs composantes (transfert monétaire, appui AGR, HIMO, paquet nutritionnel préventif - PNP), ce qui favorise les comparaisons entre plusieurs secteurs d'intervention.

Un second atelier de travail a été organisé sur la journée du 09 mars pour affiner les résultats sur les normes dégagées en phase 2 (voir les TDR et la liste de participants en annexe 4, les slides en présentation en annexe 5). Cet atelier a été également guidé par les résultats du terrain (retours des acteurs opérationnels) afin de prendre en compte leurs contraintes et d'apporter certaines nuances dans les procédures. Les discussions ont été menées en plénière afin que l'ensemble des participants aient une vue d'ensemble des normes qui seront proposées dans le guide et aient la possibilité d'exprimer son point de vue. La journée s'est organisée en trois temps principaux :

Temps 1 : Présentation des principaux constats sur la notion d'harmonisation et le besoin de normalisation.

Temps 2 : Définition des domaines de légitimité de l'Etat à proposer des normes aux acteurs étatiques et non étatiques.

Temps 3 : Priorisation des modalités d'intervention à harmoniser. Travail sur le contenu des dispositifs de normalisation attendus par les acteurs et préconisations en vue du futur guide.

Restitution. Lors du travail de cadrage de la méthodologie, il a été convenu que deux ateliers de travail seraient organisés pour faire émerger le contenu des normes et règles du document technique. Un troisième atelier pourrait être organisé pour restituer et valider le rapport de l'étude et le document technique. Il devra être organisé et animé par la DNPSES et ses partenaires à la fin de l'étude.

1.4 Limites de l'étude

Un besoin de dialogue pour arbitrer les différentes normes et règles. L'étude a pour objectif de construire un cadre de référence et des normes communes aux acteurs pour leurs interventions en matière de filets sociaux. Au-delà des différences de pratiques d'acteurs, ce document doit mettre en évidence des règles prioritaires arbitrées entre plusieurs options possibles. Pour construire cet outil, l'étude prévoyait deux temps d'échange entre les acteurs engagés dans la mise en œuvre de filets sociaux afin de confronter les positionnements et d'aboutir à des choix raisonnés. L'objectif du dialogue engagé devait appeler les parties prenantes à modifier progressivement certaines de leurs pratiques dans un processus d'harmonisation.

Une faible représentativité des acteurs potentiellement utilisateurs du guide lors des deux ateliers de travail. Malgré l'appui administratif et technique de la DNPSSES pour assurer l'engagement et la participation des différentes parties prenantes aux ateliers de construction de cet outil, une très grande partie des ONG ainsi que certaines personnes décisionnaires, tant du côté des PTF que du côté de l'Etat étaient absentes et n'ont pas participé à cette étape de dialogue nécessaire. Intermédiaires entre les populations ayant droit et les PTF, les ONG sont les principaux opérateurs sur le terrain des filets sociaux. Avec les programmes de l'Etat (Jigisèmèjiri et CSA), leur implication était centrale pour engager un dialogue national autour de l'harmonisation des pratiques. Si l'équipe a rencontré individuellement quelques organisations, les principes fondateurs du guide n'ont pas pu être débattu. Les orientations stratégiques ont eu des difficultés à émerger et les conflits de normes qui ont pu apparaître ont été peu arbitrés.

Le manque d'accès au terrain en raison des conditions sécuritaires. L'équipe, pour des raisons sécuritaires, a préféré limiter le temps passé en région à quatre jours. La zone choisie répondait à l'ensemble des critères souhaités dans la méthodologie (pertinence – avec plusieurs programmes actifs de filets sociaux, sécurité et logistique). Cependant, les problèmes de coordination entre programmes les plus importants sont situés dans des zones non accessibles à l'équipe de l'étude, notamment au Nord du pays entre les programmes d'urgence, de protection sociale et de développement. Sur la zone visitée, si des pratiques ont pu être relevées en matière d'harmonisation, peu de problèmes de chevauchement ont été notés.

Premières étapes de la formalisation d'un guide technique des normes et procédures des programmes de filets sociaux au Mali. Etablir un document consensuel sur des normes et procédures en matière de filets sociaux est un objectif à visée moyen / long terme. C'est un document qui doit être construit progressivement et qui demande à évoluer fréquemment. Le contexte au Mali est particulièrement difficile pour faire émerger des normes communes : la complexité du dispositif institutionnel actuel du secteur de la protection sociale qui rend difficile le portage politique de ce processus par la DNPSSES ; les besoins des populations très évolutifs et la faible capacité des acteurs à anticiper le niveau de leurs ressources financières pour mener leurs activités et donc à coordonner les actions ; des dispositifs techniques et organisationnels prévus qui faciliteront l'harmonisation mais qui pour le moment sont peu fonctionnels (RSU, espaces de concertation).

Pour prévenir un risque important de non-utilisation du document par les parties prenantes, ce travail peut difficilement être proposé comme un guide finalisé dont les principes ont été insuffisamment débattus. Ce document a l'objectif d'être un outil de discussion qui puisse évoluer et s'adapter aux demandes des acteurs et au contexte de crise au Mali. A partir de ce document de travail, les acteurs pourront discuter et faire évoluer progressivement leurs pratiques dans une direction commune. Il constitue une base de réflexion pour poursuivre le processus.

Les livrables de l'étude.

- Un **rapport d'étude** élaboré à partir des résultats d'entretiens et des discussions menées lors des ateliers.
- Un **document technique** (partie 4 du rapport) qui puisse présenter les normes et procédures actuelles ainsi que les prérequis pour faire avancer le processus d'harmonisation. Ce travail est une première étape dans la formulation d'un guide technique des normes et procédures.
- Une **note politique** (à rédiger dans une étape ultérieure - conjointement avec l'équipe de consultants chargée du volet 2 de l'étude sur l'harmonisation des normes des mesures d'accompagnement).

2. PROCESSUS D'HARMONISATION DES INTERVENTIONS EN MATIERE DE FILETS SOCIAUX AU MALI : QUELLE TENDANCE GENERALE ?

Le processus vers l'harmonisation des pratiques en matière de filets sociaux n'est pas nouveau au Mali. Il est un objectif clairement affiché dans les documents de politiques nationales récentes au Mali (section 2.1). Le contexte d'intervention et les modalités de financement de l'aide compliquent le processus. Que ce soit entre programmes ou au sein d'un même programme, les difficultés à s'accorder restent importantes (section 2.2). Cependant, sous l'impulsion des PTF et à la demande des populations, le processus de coordination des interventions des filets sociaux est engagé. Malgré les intérêts spécifiques de chacun, les acteurs s'inscrivent dans cette démarche, de manière plus ou moins systématique (section 2.3). Des attentes fortes sont exprimées vis-à-vis du registre social unifié (RSU) qui pour le moment ne remplit pas les critères pour qu'il soit utilisé à large échelle par l'ensemble des acteurs (section 2.4). Des espaces de concertation sont en place au Mali mais ne sont pas pour le moment moteur dans la création de normes communes et le processus d'harmonisation (section 2.5).

2.1 Principe d'harmonisation : un objectif affiché dans les stratégies politiques maliennes

En raison de leur nature multisectorielle, plusieurs documents stratégiques participent à la normalisation des programmes de filets sociaux et indiquent les principaux engagements du gouvernement en matière de d'harmonisation. Trois documents stratégiques jouent un rôle important en matière de planification et gestion des programmes de filets sociaux : en premier lieu, la politique nationale de protection sociale (PNPS), ensuite la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PoINSAN) et enfin la politique nationale d'action humanitaire (PNAH)⁷. Tous doivent s'inscrire dans le Cadre stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable du Mali (CREDD 2019-2023) et répondent à l'axe stratégique 5 lié au développement du capital humain et le Programme Décennal pour le Développement Social et Sanitaire PRODESS III.

La **politique nationale de protection sociale (PNPS)**. L'objectif de coordination des filets sociaux apparait dans l'axe stratégique (AS) 2 « développement de l'aide sociale et de l'action sociale » mais surtout dans l'axe stratégique AS4 « développement institutionnel et le renforcement du mécanisme de protection sociale ». L'AS2 insiste (i) sur le souhait du gouvernement de mettre en place un paquet multisectoriel de filets sociaux pour la protection des ménages en situation de pauvreté et d'insécurité alimentaire ; (ii) sur la nécessité d'articuler les programmes de filets sociaux avec les mécanismes de protection sociale préexistants, notamment l'Assurance Maladie Obligatoire (AMO), le Régime d'Assistance Médicale (RAMED), et la couverture maladie pour le secteur agricole et le secteur informel, à travers les mutuelles de santé. L'idée d'un système intégré de filets sociaux vise au développement de synergies et de complémentarités entre les interventions d'assistance sociale prévisibles de l'Etat et de ses partenaires. L'AS4 appelle à renforcer les capacités de pilotage de l'Etat afin de définir en concertation avec les PTF les orientations stratégiques (cadre de résultat commun), d'optimiser les ressources allouées, et de suivre la situation des personnes pauvres et vulnérables du pays (au travers du système d'information sociale - SISO et du RSU).

La **politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PoINSAN)**. L'appui des ménages en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle est une des quatre stratégies promues par la PoINSAN pour réaliser les objectifs de son AS2 « Prévenir les chocs et les crises, et réduire ou atténuer leurs effets sur les populations vulnérables et faciliter l'accessibilité alimentaire aux ménages en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle ». Selon le document, « *les interventions en protection sociale sont faiblement articulées avec celles de sécurité alimentaire et nutritionnelle* ». En matière de coordination et d'harmonisation, la PoINSAN souligne la nécessité (i) d'harmoniser les méthodes de ciblage et les dispositifs de suivi au sein même des programmes de distributions alimentaires gratuites mais également entre les programmes de filets sociaux pour éviter les doublons au travers de l'opérationnalisation du RSU ; (ii) de favoriser la collaboration du Cluster sécurité alimentaire et du RSU pour le ciblage des populations ayant-droit au stock national de sécurité (SNS) et au stock d'intervention de l'Etat (SIE) ; (iii) d'harmoniser les rations (quantité et nature

⁷ D'autres documents de politique (sectorielle ou non) inscrivent également plus ou moins clairement leur articulation avec la PNPS : les priorités résilience pays du Mali dans le cadre de l'Alliance Globale pour la résilience au Sahel et en Afrique de l'Ouest (PRP-AGIR), la politique nationale de nutrition (PNN), la politique nationale de promotion de l'économie sociale et solidaire (PNPESS) et la politique nationale de l'alimentation scolaire (PNAS), la Politique Nationale du Développement Agricole (PNDA), ect.

des produits alimentaires) à distribuer aux populations vulnérables en fonction de la sévérité de la crise et ; (iv) d'accompagner les DAG par des activités de nutrition et d'autres modalités de filets sociaux adaptés aux niveaux de résilience des populations (résistance, relèvement, développement) face aux chocs.

La politique nationale d'action humanitaire (PNAH). La PNAH a été adoptée en 2017 au Mali. Le document compte 7 principes à respecter dans le cadre de la mise en œuvre de l'action humanitaire : (i) le respect du droit humain, (ii) Impartialité, (iii) Neutralité, (iv) Équité, (v) Indépendance de l'assistance, (vi) « Do not harm » (Ne pas nuire), (vii) Partenariat/ concertation. La coordination entre les interventions humanitaires d'urgence avec les filets sociaux est un objectif clairement affiché (AS3) : « *inscrire l'action humanitaire dans un cadre global qui la relie à la fois à une stratégie de développement visant au renforcement des capacités nationales et à des actions de prévention et de renforcement de la résilience des populations* ». La coordination avec les services spécialisés de l'État disponibles dans les zones affectées par la crise et plus généralement l'approche « Nexus humanitaire – développement » sont considérées comme la « *pierre angulaire du plan de réponse humanitaire 2020-2022* »⁸. La responsabilité de la coordination de l'action humanitaire revient théoriquement à la DNDS. Cependant, selon le rapport d'OPM sur les systèmes de protection sociale réactives aux crises au Mali, pour le gouvernement, « *les interventions pour des crises à court terme et pour le développement à long terme ne sont pas toujours perçues par le gouvernement comme des activités distinctes* » (O'Brien et al., 2018, p.4).

2.2 Un contexte qui complique les avancées en matière d'harmonisation

Pour répondre au contexte d'urgence, le nombre de programmes de filets sociaux proposés au Mali a beaucoup augmenté depuis 2012 et le panel des programmes s'est élargi : réponse d'urgence, programmes de sécurité alimentaire, lutte contre la pauvreté, mesures de résilience... Le contexte d'intervention et les modalités de financement de l'aide compliquent le processus d'articulation pourtant essentiel de leurs actions.

Des difficultés d'harmonisation entre programmes. Certains acteurs, notamment ceux de la sphère de l'urgence, ne considèrent pas leurs appuis comme des filets sociaux. Ils priorisent le volume d'intervention et l'« intervention à temps » pour répondre aux besoins à l'articulation des interventions qui demandent un temps de coordination⁹. Nous l'avons vu dans la section 1.2 « champs de l'étude », cette dimension du temps est primordiale : dès qu'un acteur appartenant ou non à la sphère de l'urgence, peut prévoir son intervention (assistance alimentaire saisonnière par exemple), il a été convenu en atelier qu'il est de sa responsabilité de se coordonner avec les dispositifs de filets sociaux existants sur la zone d'intervention¹⁰.

Des difficultés d'harmonisation au sein d'un même programme. Ensuite, les difficultés de se coordonner peuvent exister au sein d'un même programme. Si des consortia d'ONG existent et permettent d'harmoniser les approches et les pratiques sur le terrain, certains PTF n'imposent pas de normes à leurs opérateurs. Pour ECHO, « *les modalités d'intervention sont choisies et proposées par les opérateurs de terrain eux-mêmes [ONG]. Les modalités liées aux montants des transferts ou au ciblage peuvent donc être différentes d'un opérateur à un autre. Certains ont distribué 120 000, d'autres 180 000 par an par ménage. Nous n'imposons pas de norme malgré le fait que les ONG justifient assez peu le choix de leur modalité. C'est très compliqué pour elles de modifier leurs procédures dans ce contexte instable* ». Les normes peuvent également se modifier entre les années d'intervention des programmes. Le CSA, malgré son effort depuis ces cinq dernières années de normaliser ses interventions pour harmoniser

⁸ La stratégie humanitaire 2020-2022 s'inscrit dans un effort de coordination, d'une part avec le cadre de planification de développement des Nations Unies appelé le Cadre de Coopération des Nations Unies pour le Développement Durable (UNSDCF) 2020-2024 et d'autre part avec la programmation de développement du Gouvernement malien, le Cadre stratégique pour le Développement durable (CREDD) 2019-2023.

⁹ Pendant les entretiens, des cas ont été rapportés concernant le changement de dernière minute de communes ciblées en raison d'une impossibilité logistique de réaliser celles qui avaient été prévues dans le plan de ciblage.

¹⁰ Ce résultat rejoint les constats de plusieurs études réalisées sur le système des filets sociaux au Mali : selon l'étude réalisée dans le cadre du projet de contribution à la normalisation des filets sociaux de sécurité alimentaire réalisée au Mali (Oxfam/IR, 2018), « *Il devient de plus en plus difficile de distinguer les situations routinières des situations de crise ou d'urgence, tant l'insécurité alimentaire s'ancre dans la réalité des Maliens au quotidien. Par conséquent il existe une volonté politique de rapprocher le dispositif de protection sociale du dispositif de réponse aux crises* ».

les pratiques de ces opérateurs terrain¹¹, n'a pas suivi ces deux dernières années les modalités prévues dans son guide opérationnel (Guide pratique / CSA, 2016). En 2019, en raison d'une non-dotation par l'Etat, le CSA n'a pas contractualisé avec des ONG pour mettre en œuvre son programme de DGA (comme le guide le prévoit). Le CSA a directement livré les stocks de vivres aux autorités territoriales pour les distribuer, sans que celles-ci puissent mettre en œuvre les procédures de ciblage.

Des pratiques conditionnées fortement par le calendrier et la disponibilité des fonds. Le manque de prévisibilité des ressources financières sur l'année pour mettre en œuvre ces appuis conditionnent les pratiques de chacun et rendent difficile la coordination avec d'autres. Pour certains acteurs des Nations Unies, la visibilité est en moyenne de 6 mois, les activités devant être revues à la baisse (réduction de la couverture, des montants transférés ou des rations par ménage) pour correspondre aux ressources finalement disponibles : « *le manque de prévisibilité des financements impacte énormément l'opérationnalisation des activités prévues* » (entretien, acteur UN). Le manque de ressources peut également générer l'arrêt de certaines composantes pourtant considérées comme des normes d'intervention : par exemple, suite à une baisse drastique des dotations de ECHO, ce dernier ne demande plus aux opérateurs de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement initialement prévues pour les programmes d'assistance alimentaire. La capacité financière d'une institution a une influence conséquente sur la capacité à normaliser (ou non) des pratiques. De même, adapter ses modalités ou appliquer de nouvelles normes à un coût pour les opérateurs. Ces adaptations nécessitent des ressources financières, humaines et des transferts de compétences importantes. **Cette contrainte financière peut se révéler un frein à l'expérimentation et aux changements de modalité.**

Retards opérationnels et interruption de programme. Dus en partie à des problèmes de mise à disposition des fonds mais également au contexte extrêmement compliqué d'intervention, des retards dans la réalisation des activités (retard de distributions en raison de longues procédures de ciblage par exemple) compliquent l'articulation des activités entre acteurs : « *Le ciblage peut prendre beaucoup plus de temps que prévu pour certains programmes. Certains ménages reçoivent donc les aides bien avant ou bien après les autres. Cela pose vraiment problème, les gens ne comprennent pas. On ne leur explique même pas les raisons, il y a de vrais problèmes de communication* » (entretien, opérateur de transfert monétaire). Les interruptions de programme peuvent créer des tensions importantes au niveau local : à Kita, l'arrêt du programme paquet nutritionnel préventif (PNP) (voir section 3.5) ainsi que les retards de paiement des transferts aux travailleurs du programme HIMO développé sur la commune¹² ont engendré de fortes tensions envers la mairie, perçue comme responsable des retards.

Sans donnée, un risque d'harmonisation partielle. Les faiblesses des systèmes de suivi-évaluation d'un grand nombre d'acteurs impliquées dans la mise en œuvre de filets sociaux (section 3.8) rendent difficile le partage des bases de données indispensables à la coordination des activités. La remontée et la capitalisation des données sur les ayant-droits est un point de blocage majeur vis-à-vis de l'objectif d'harmonisation. Ce point sur le partage des données et le suivi des ménages ayants droit est la principale revendication de la DNPSSES et du service technique du développement social de l'Etat rencontré. Ces difficultés sont d'ordre financière et technique. Les bases de données sont pour certains peu renseignées faute de ressource. Elles ne sont pas pour l'instant interoperables. Si le partage de données est réglementé par des conventions (section 3.9), les acteurs ont tendance à utiliser leur propre système d'indicateurs afin de renseigner leur cadre de résultat et à peu utiliser les données des partenaires.

2.3 Emergence de domaines de convergence en matière de filets sociaux

Des intérêts spécifiques qui s'effacent progressivement en faveur de l'intérêt commun. Chaque acteur justifie son programme d'activités et son choix de modalités d'intervention en fonction d'une doctrine particulière, provenant pour la plupart de normes promues par les PTF au niveau international. Les

¹¹ Elaboration en 2016 du guide pratique pour la mise en œuvre de l'assistance alimentaire gratuite du plan national de réponse (guide pratique / CSA, 2016) ; en 2019 d'un guide méthodologique et techniques des transferts monétaires dans le cadre du Projet de Soutien au Dispositif Nationale de Sécurité Alimentaire - PRESA) (guide méthodologique / PRESA 2019).

¹² « *Sur les 10 villages, 6 n'ont rien reçu, les travailleurs n'ont pas été payé malgré leur travail. Pour 4 villages, seule la première tranche de 30 jours a été payée, l'autre moitié reste impayée à ce jour. Les gens crient car ils ont travaillé. Ils nous croient responsables, il doute de nous.* » Entretien, Mairie de la commune de Kita Ouest.

modalités d'intervention du programme de transfert monétaire Jigisèmèjiri sont guidées par les normes promues par la banque mondiale dans le reste de l'Afrique de l'Ouest (et plus largement), celles d'une ONG internationale intervenant au Mali, par les normes promues au niveau de son siège ou de son PTF : « *Chaque acteur a son mandat, il y a une certaine concurrence* » (entretien). Si les intérêts spécifiques de chacun restent notables et peuvent mener à des logiques de concurrence entre programmes et entre acteurs, il n'en est pas moins remarquable qu'en dix ans, et ce malgré un contexte d'intervention compliqué (section 2.2), le discours des acteurs et les pratiques ont beaucoup évolué.

Les principales raisons évoquées pour expliquer cet engagement en faveur d'une harmonisation des pratiques ont trait :

- à **l'urgence des besoins** : « *le besoin d'harmonisation s'accélère aussi avec le contexte. Les besoins sont extrêmement importants, on ne peut plus répondre seul de façon traditionnelle, il faut revoir nos approches* » (entretien, agent UN) ;
- à **une demande forte des PTF en faveur de démarches plus articulées**, qui permettent une meilleure efficacité / démarches qualité des appuis pour permettre la continuité dans les aides apportées ;
- à un besoin de **transparence et de redevabilité** auprès des populations. La mise en cohérence de certaines pratiques avec les autres partenaires répond à la pression des populations sur les opérateurs qui doivent justifier les appuis fournis et leurs modalités.

L'alignement des pratiques est parfois prévu dès la conception du programme comme dans le cas du programme KEY de la DUE (succédant au CCFS – cadre commun des filets sociaux) : 5 consortia regroupant 27 ONG au total possèdent les mêmes modalités d'intervention afin de répondre à un cadre logique commun. De même, certaines normes internationales ont tendance à converger quelle que soit l'origine du PTF, en matière de système de paiement et d'articulation des appuis notamment.

Le transfert monétaire : une modalité très majoritairement utilisée au Mali. L'ensemble des acteurs, de la sphère de l'humanitaire aux activités d'assistance alimentaire saisonnière, de lutte contre la pauvreté, d'alimentation scolaire ou de résilience, utilise massivement la modalité transfert monétaire (que ce soit sous forme de cash ou sous forme de coupon pour réduire les risques sécuritaires) pour leurs programmes. C'est la modalité phare dans le programme pluriannuel Jigisèmèjiri. En 2019, 82% des interventions du PAM se réalisent sous forme de transfert monétaire (coupon monétaire pour leurs programmes d'assistance alimentaire ; cash en faveur des comités de gestion (COGES) des cantines scolaires des écoles appuyées par le PAM, en faveur des femmes enceintes et femmes allaitantes (FEFA) en matière de prévention de la malnutrition ou pour la prise en charge alimentaire des parents accompagnants des enfants malnutris sévères hospitalisés – programme caretaker). Les programmes d'urgence financés par ECHO interviennent aux deux tiers sous forme de coupons et le reste sous forme de cash. Depuis 2015, le HCR accorde des transferts monétaires aux réfugiés maliens pour aider à leur retour. Ces acteurs soulignent un grand changement dans leurs pratiques ces 5 dernières années en diminuant très nettement la part des aides sous forme de vivre (section 3.1). Le CSA au travers du programme PRESA (programme de soutien au dispositif national de sécurité alimentaire) teste également la modalité de transfert monétaire sur 4 régions de Mali pour compléter les appuis en nature.

Une grande partie des acteurs proposent des paquets intégrés d'appuis avec pour objectif commun la sécurité alimentaire. A la demande des PTF, beaucoup de programmes compilent sur les mêmes ayants-droits plusieurs appuis complémentaires soit dès le départ du programme, soit au fur et à mesure de son déroulement. Plusieurs logiques peuvent être sous-entendues :

- Les appuis peuvent se compléter pour **renforcer le capital humain** des populations vulnérables / pauvres (objectif sécurité alimentaire, santé et éducation) ;
- les appuis peuvent se compléter dans une **logique de graduation**¹³ (objectif de résilience et de production).

¹³ L'approche par la graduation consiste à aider les ménages à progressivement sortir des trappes à pauvreté et à développer des activités productives et financières autonomes.

Ainsi, Jigisèmèjiri fournit un transfert monétaire pendant 3 ans et propose des séances de sensibilisation (mesures d'accompagnement)¹⁴. Pour compléter l'appui, le gouvernement s'est engagé à couvrir les besoins d'accès aux soins des ménages bénéficiaires du transfert monétaire. Suite au ciblage du programme Jigisèmèjiri, l'ANAM procède aux enquêtes et à l'enrôlement des ménages bénéficiaires du transfert monétaire au RAMED. Des appuis productifs (AGR) sont mis en place à la fin de l'appui monétaire comme stratégie de sortie : environ 50% des ménages qui ont bénéficié des transferts monétaires reçoivent une assistance technique (pendant un an) et une subvention (équivalent à un an de transfert monétaire) pour identifier et mettre en œuvre une AGR. Dans le cadre de cet appui productif, il est proposé de faire adhérer les ménages bénéficiaires aux mutuelles de santé en prenant en charge les cotisations de la première année à hauteur de 50%¹⁵. Le programme HIMO est une intervention d'un an pour renforcer la résilience des communautés. Il n'est pas associé au programme des transferts monétaires. Le choix des communes bénéficiaires se base sur des rapports IPC de ODHD (indice de pauvreté communale de l'Observatoire de développement humain durable).

Le programme KEY (financement DUE) propose un socle commun d'activités pour renforcer la résilience des ménages (transferts monétaires, appuis nutritionnels et soutien des moyens d'existence). Le HCR associe à ses transferts monétaires des appuis AGR pour renforcer la cohésion sociale dans ces zones de retour. Le PRESA du CSA propose une intervention combinée en distribuant des rations alimentaires en nature (DAG) ainsi que des transferts monétaires à vocation alimentaire complémentaires au DAG, des transferts monétaires à vocation nutritionnelle auprès des FEFA et de renforcement des moyens d'existence. Certains acteurs s'articulent directement avec d'autres programmes. Dans le cadre d'un projet pilote à Yanfolila, la FAO avec son programme cash+ articule ses appuis productifs (distribution d'intrants au travers un kit élevage (noyau caprins et alimentation bétail) et un kit maraicher ainsi qu'un paquet de formations techniques) un an après la réception du transfert monétaire Jigisèmèjiri. ACF à Kita, avec un financement ECHO, a complété l'appui Caretaker du PAM pour prendre en charge le transport des enfants et des accompagnants ainsi que les soins et produits nutritionnels nécessaires aux soins.

Au-delà de ces tendances générales, des pratiques spécifiques de certains acteurs vont également dans le sens de la coordination des activités :

- (i) Pour **garantir un minimum d'appui** : des acteurs peuvent compléter leurs appuis dans la durée (1 mois de transfert monétaire fourni par une ONG à un ménage déplacé complété par un appui de 2 à 6 mois par le PAM ; le Comité de Suivi du PNR 2016 souhaite que les ONG opératrices cherche « *les meilleures complémentarités de coordination afin de compléter les rations auprès des personnes les plus vulnérables et ne pas diluer l'assistance au sein de la commune* » - guide technique du CSA, 2016) pour s'assurer de l'efficacité de l'intervention.
- (ii) Pour **étendre la couverture des appuis** : certains acteurs partagent les listes d'ayants droit à la suite de leur procédure de ciblage et se répartissent les villages / les ménages afin d'éviter les doublons (partage des listes entre les acteurs du cluster de sécurité alimentaire, entre Jigisèmèjiri et certains de ces acteurs, ou entre le CSA et le PAM).

Ces pratiques coordonnées s'observent soit par engagement des acteurs envers un principe de complémentarité, soit sous la pression des populations qui exigent cet alignement en comparaison à d'autres programmes passés ou intervenant dans des villages aux alentours. La population peut remettre en question la légitimité d'un programme en raison des différences de modalité qui peuvent exister entre programmes (au niveau du montant du transfert ou des modalités de ciblage en particulier) et peut exiger d'un programme de modifier une modalité d'intervention. A Kita par exemple, l'ONG Stop Sahel, pour s'aligner sur les pratiques d'autres programmes de cash for work en cours dans des villages voisins, a rémunéré les personnes qui travaillent sur un ouvrage communautaire alors qu'ils n'avaient pas prévu de le faire à l'initial.

¹⁴ Un volet Paquet Nutritionnel préventif (PNP) a été lancé à titre pilote sur 20% des zones bénéficiaires. Faute de financement, l'extension de ce pilote n'a pu avoir lieu.

¹⁵ Dans le dispositif des mutuelles de santé, l'Etat garantit le cofinancement à partir de la seconde année d'adhésion de la personne. Cette prise en charge la première année permettrait ainsi d'éviter que le ménage ne reste sans couverture sanitaire (la gratuité des soins offertes par le RAMED prend fin avec la fin du programme de transfert monétaire) et que toute la subvention AGR ne soit utilisée pour des dépenses de santé.

2.4 Le registre social unifié : des attentes fortes vis-à-vis de cet outil, d'importantes réticences à l'utiliser

Lors des entretiens, l'intérêt des acteurs vis-à-vis de la perspective d'utiliser un registre social unifié (RSU), c'est-à-dire un système d'information et de gestion des données recueillant les profils et caractéristiques socio-économiques des ménages pauvres et vulnérables au Mali, est fort. Les acteurs soulignent la nécessité de posséder un outil commun pour coordonner les programmes sociaux (contributif et non contributif, structurel et plus conjoncturel lié à un choc), faciliter la programmation et réduire les coûts de ciblage de chacun. Cependant, beaucoup de questionnements sont posés concernant la fiabilité des données et l'opérationnalisation du RSU.

Officiellement lancé en novembre 2019¹⁶, le RSU a développé des outils pour sa construction depuis 2015 : un questionnaire a été collectivement conçu par l'ensemble des potentiels utilisateurs pour collecter les données des ménages. Jusqu'ici, la base de données du RSU (pour la partie non contributive) est alimentée par les données des programmes sociaux¹⁷ dans les localités où ces programmes sont présents. Selon une présentation du RSU (Avril 2020), environ 352 900 ménages ont été enregistrés dans la base de données (dont 132 322 ménages ayant droit de programmes non contributifs). Jigisèmèjiri et le programme Key de la DUE au travers des 27 ONG sont les principales sources de données du RSU. Pour accélérer le déploiement du RSU, il a été demandé aux programmes sociaux possédant des bases de données de ménages de transférer le contenu de leurs bases au RSU en les communiquant aux directions régionales de développement social. Ces données ont été possiblement collectées avec d'autres méthodes d'enquête que le questionnaire RSU : selon Huchon (2020), « *le fait de vouloir récupérer les données des ménages bénéficiaires des programmes sociaux passés pour abonder le RSU induit autant de méthodes de collectes que de programmes sociaux* ».

La pluralité de méthodes de collecte utilisées par des acteurs des programmes sociaux, le risque de données manquantes, le manque d'uniformité des jeux de données (unité ménage ou unité personne renseignée suivant les acteurs) et de définition des concepts utilisés, la mise en commun de données collectées à des moments différents de l'année, la couverture partielle des territoires, le manque de norme en matière de mise à jour des données, sont autant de raisons qui rendent les acteurs réticents à l'utilisation de ce système d'information. Si les acteurs voient leur intérêt à ce que le RSU soit fonctionnel, ils souhaitent un **engagement fort de l'Etat en matière de collecte des données** : « *L'Etat ne peut pas compter uniquement sur les partenaires pour alimenter le dispositif [collecte de données], il faut que l'Etat prenne ses responsabilités en mettant en place un système de remplissage systématique du questionnaire et sa mise à jour tous les 3 ans* » (entretien, agence UN). Si certains acteurs ont signé un protocole de partenariat pour reverser leurs données dans le RSU, tous ne le font pas systématiquement en raison d'un manque de visibilité vis-à-vis de l'utilisation de ces données et de la stratégie de court et moyen terme menée par le RSU. Jusqu'ici, aucun acteur n'a signé de protocole visant à utiliser le RSU pour leur ciblage. Plusieurs conditions préalables à l'utilisation du RSU, puis du système d'information en lui-même, ont été émises au cours des entretiens :

- Vis-à-vis de l'utilisation de la base de données RSU :
 1. Demande d'un engagement formel du RSU à rendre compte de l'usage des informations transmises par les programmes ;
 2. Avoir accès à une méthodologie claire de la manière dont le RSU se construit : qui l'abonde, selon quelle méthode de collecte, quel % des ménages enquêtés dans la localité

¹⁶ L'unité de gestion de projet de Filets Sociaux Jigisèmèjiri abrite l'équipe en charge du développement du registre (équipe rémunérée sur fond du projet), au départ comme composante du projet, et toujours aujourd'hui depuis son institutionnalisation en 2016.

¹⁷ Le modèle malien est pour l'heure un modèle hybride de registre, présentant à la fois des caractéristiques d'un registre social et d'un registre intégré de bénéficiaires (Kühlke et al., 2018). Un **registre intégré de bénéficiaires** est créé en intégrant différents systèmes de gestion de l'information relatifs à des programmes existants. L'intégration est réalisée uniquement à travers des données et informations relatives à des bénéficiaires de programmes ; un **registre social** au contraire comprend des informations complètes (c'est-à-dire non spécifiques à un programme) sur les bénéficiaires potentiels dans le pays. Ce registre national est ensuite exploité pour des programmes spécifiques.

Les principales fonctions d'un Registre social sont : i) enregistrer et gérer les données sur les ménages pauvres / vulnérables ; ii) sélectionner des ménages éligibles pour les différents programmes sociaux ; iii) répertorier les bénéficiaires de chaque programme social ; iv) produire des statistiques et réaliser des analyses permettant d'orienter les décideurs (Huchon, 2020).

ainsi que les critères de sélection, quelle définition du ménage... Un format de base de données et des procédures claires doivent être préétablis afin que les informations puissent être valorisables.

3. Avoir accès à une base de données dont les champs couvrent les préoccupations de chaque programme pour qu'il puisse utiliser les filtres adéquats suivant leurs objectifs ;
 4. Avoir accès à une base de données exhaustive ou assez large des ménages d'une localité pour pouvoir réaliser leur ciblage (ensemble des localités couvertes, 20% minimum de ménages les plus pauvres pris en compte par localité) ;
 5. Assurer une mise à jour régulière des données (tous les 3 ans minimum) ;
 6. Pouvoir utiliser le RSU sans retarder les opérations d'urgence.
- Sur l'utilisation des outils RSU : les acteurs souhaitent limiter les contraintes coût / temps que représentent le remplissage du questionnaire RSU par les opérateurs de terrain.

Certaines ONG ont souligné l'absence de budget alloué au travail nécessaire des équipes pour administrer le questionnaire RSU (activité non budgétisée pour la formation et l'enquête). Ce travail a été réalisé à la fin ou au cours de leur programme, sans lien avec leur propre processus de ciblage. Le PAM, en cours de réflexion sur un protocole d'accord avec le RSU, a estimé à environ 15 USD le coût d'administration du questionnaire RSU par ménage (carte comprise) : avec plus d'1,2 million de personnes bénéficiant des différents appuis du PAM, le coût serait très important. Toujours en ce qui concerne le PAM, reverser les données du SCOPE (référentiel central d'informations et d'identification des ménages ayants droit) dans le RSU apparaît prématuré en raison des difficultés méthodologiques explicitées ci-dessus. Les champs de données renseignés dans le SCOPE apparaît restreint vis-à-vis de ceux que le RSU souhaite voir renseignés dans sa base (Huchon, 2020). La question de la protection des données des ménages ayants droit est également posée.

2.5 Des espaces de concertation nombreux mais dont l'impact en matière de coordination des activités semble peu satisfaisant

En matière de gouvernance, le Mali est souvent cité comme un exemple pour ses nombreux cadres de concertation et cellules de travail visant à coordonner les activités de filets sociaux en matière de sécurité alimentaire et de protection sociale (O'Brien et al., 2018).

Le **groupe PTF de protection sociale** (GT-PTF/PS), présidé de façon rotative par une des structures membres du groupe, est composé de l'ensemble des acteurs de l'aide engagés dans des activités de protection sociale ainsi que du programme Jigisèmèjiri. Cette instance, qui se réunit une fois par mois depuis 2016, est en cours de formalisation officielle. Elle a été créée dans un objectif d'orientation stratégique des activités des filets sociaux. Elle est considérée par les acteurs comme indispensable pour définir une stratégie cohérente de développement des filets sociaux et de la protection sociale dans son ensemble au Mali à travers la mise en œuvre d'un plan d'action et la définition et le suivi de la réalisation d'activités prioritaires. Elle permet d'appuyer l'Etat pour l'organisation des conférences nationales de la protection sociale qui se tenaient (théoriquement) tous les ans. Le groupe PTF de protection sociale gagnerait à financer une ressource dédiée pour améliorer son impact en matière de coordination.

Le **cash working group Mali** (CWG), créé en 2013, est l'instance consacrée à la coordination opérationnelle des activités de transfert monétaire au Mali. Le groupe bénéficiait du financement d'un poste pour son animation jusqu'à l'année dernière. Faute de ressource et en raison de réorientation budgétaire de ECHO, le CWG n'était plus fonctionnel en 2019. Le groupe vient d'être redynamisé début 2020 avec l'appui de la DNPS/PAM/World vision International (WVI). Son point fort repose sur le fait de ne pas se centrer uniquement sur l'objectif sécurité alimentaire et nutritionnelle et de proposer un espace de discussion entre acteurs opérationnels multisectoriels (coordination technique). Le CWG constitue une source d'informations croisées pour l'Etat (réalisation de cartographies « qui fait quoi, quand et où ? »).

Le **cluster Sécurité alimentaire** (cluster SA) est un des huit clusters¹⁸ qui gèrent et coordonnent la réponse humanitaire annuelle au Mali. Ce cluster est très apprécié en raison (i) de l'information actualisée produite sur les interventions en cours des ONG en matière de transferts monétaires (carte 5W des interventions menées au niveau cercles et communes¹⁹) ; (ii) de l'échange d'information qu'il permet en matière d'évaluation des besoins et du contexte, de définition des plan de contingence, de planification opérationnelle et de suivi. Le cluster SA permet la collaboration du CSA et des organes du dispositif national de sécurité alimentaire (DNSA), notamment le SAP (système d'alerte précoce) avec les acteurs engagés dans la réponse d'assistance alimentaire saisonnière (réponse inhérente des résultats du cadre harmonisé) et dans le mécanisme de réponse rapide (RRM) en cas de choc. Au travers d'un mécanisme de coordination inter clusters dirigé par OCHA, le cluster sécurité alimentaire collabore de façon rapprochée avec celui de la nutrition et de l'eau, hygiène et assainissement (EHA).

D'autres espaces de concertation se créent pour répondre à une thématique particulière (le groupe de travail d'extension des filets sociaux à l'initiative de la Banque mondiale pour qu'ils puissent être réactifs aux crises) ou encore au sein d'un programme spécifique (comité de pilotage du programme Key – anciennement alliance des ONG du cadre commun des filets sociaux à l'initiative d'ECHO). Le renforcement des connaissances et des pratiques des membres de l'inter consortium KEY et des autres acteurs intervenant dans le domaine de la résilience est une composante importante du programme (objectif spécifique 4) pour faire émerger des bonnes pratiques.

Dans l'ensemble, si les acteurs reconnaissent leur utilité, ces cellules de travail, qu'elles soient à visée opérationnelle ou stratégique, ne parviennent que très partiellement à jouer leur rôle en matière de coordination des activités. Le manque de financement d'un poste d'animation de ces cellules de coordination entrave leur efficacité et la motivation des personnes à y participer. Les réunions, très nombreuses avec les mêmes acteurs d'une cellule à l'autre, influencent peu les décisions stratégiques et ne permettent pas d'expérimenter de nouvelles pratiques pour avancer en matière d'action conjointe. Si la coordination des activités peut - a minima - fonctionner au niveau central (cluster SA), les cadres de gouvernance communautaire présentes au niveau local (au niveau communal, le Comité local d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement - CLOCSAD et le Comité communal de Sécurité Alimentaire - CCSA²⁰) sont peu impliquées dans la définition des programmes ou détiennent peu de moyens pour fonctionner efficacement. Les espaces de concertation au niveau central, en demande de normes opérationnelles, souffrent d'un manque de leadership politique en matière de protection sociale (MSAH/CSA, 2018).

¹⁸ Huit clusters : Abris et biens non alimentaires ; Eau, Hygiène et Assainissement ; Education ; Santé ; Nutrition ; Protection ; Sécurité alimentaire ; coordination et services communs (HRP/OCHA, 2020).

¹⁹ <https://fscluster.org/mali>

²⁰ Au niveau déconcentré, le DNSA prévoit un comité régional, local (au niveau du cercle) et communal de sécurité alimentaire pour coordonner les activités liées au secteur de la SAN.

3. ENTRE REGLE COMMUNE ET ECART DE PRATIQUES : DESCRIPTIF PAR MODALITE D'INTERVENTION

Les écarts de pratiques en matière de mise en œuvre de programmes de filets sociaux sont généralement justifiés par le contexte d'intervention et le besoin pragmatique de réponse aux urgences. Quand certains écarts de pratique posent des problèmes, d'autres écarts sont acceptables et ne nécessitent pas d'arbitrage. Cette section 3 vise à reprendre, modalité par modalité, les systèmes de justification des acteurs suivant leur pratique. Cette section évalue dans quelle mesure une règle peut être communément acceptée ou au contraire faire l'objet d'arbitrage important. Dans cette section, les règles/pratiques seront détaillées par type de programmes de filets sociaux, des programmes de transferts monétaires pluriannuels, à l'assistance alimentaire saisonnière, aux programmes à visée résilience, nutritionnelle ou encore d'alimentation scolaire. Dix modalités d'intervention ont été retenues. Les modalités sont dépendantes les unes des autres. Ainsi, des renvois réguliers aux sections qui se complètent seront effectués.

3.1 Nature des systèmes de transfert

Les écarts de pratique en matière de choix de systèmes de paiement sont pertinents car ils répondent à des contraintes de terrain et sont justifiés par des analyses.

Des écarts de pratique entre acteurs sont généralement bien justifiés et répondent à des contraintes opérationnelles. Le choix du système de transfert par les acteurs, sous forme de transfert monétaire (coupon, cash, paiement électronique) ou sous forme de produits alimentaires en nature, est un choix raisonné qui repose sur une analyse de marché²¹ et une analyse de risques notamment sécuritaires claires ; sur des calculs de coûts-efficience (vis-à-vis des coûts logistiques notamment) et de coût-efficacité entre les différentes options de transfert (analyse systématiquement développée dans le cadre des programmes d'assistance alimentaire saisonnière du PAM) et à leurs externalités ; sur les capacités logistiques des commerçants, sur la faisabilité opérationnelle de l'intervention (accès à des prestataires de services de paiement, à des opérateurs de réseau de téléphonie mobile sur les zones d'intervention...) ; sur des analyses de la préférence des populations vis-à-vis des différents systèmes....

Une tendance à privilégier la modalité transfert monétaire. Le transfert monétaire est la modalité utilisée par beaucoup d'acteurs au Mali, qu'ils appartiennent à la sphère de la lutte contre la pauvreté, de l'urgence, de l'assistance alimentaire saisonnière, ou encore des programmes nutritionnels et d'alimentation scolaire (voir section 2.2). Les PTF sont de plus en plus enclins à fournir leurs appuis sous cette forme. En ce qui concerne les transferts sociaux à visée nutritionnelle, les appuis se font généralement sous forme de produits nutritionnels enrichis (PAM, Jigisèmèjiri au travers du PNP). Cependant, certains acteurs proposent des programmes nutritionnels sous forme de cash, en faveur des FEFA et des enfants de moins de 2 ans²². Cette tendance se confirme dans les appuis AGR ou la distribution d'intrants reste importante mais où la modalité cash prend de l'ampleur. La forme monétaire est préférée par les populations (davantage de flexibilité dans l'usage pour répondre aux urgences et correspondance aux habitudes alimentaires) et par les opérateurs (rapport coût - efficacité souvent avantageux, retombée économique au niveau local).

Les coupons privilégiés à la distribution d'espèce en contexte d'urgence. Afin de réduire les risques sécuritaires pour le personnel humanitaire mais également pour les ménages ayants droit à des aides (risque de détournement, de vols liés au fait que l'argent liquide est plus facile à transporter et moins facile à repérer que les bons), la distribution de coupons a tendance à s'imposer au détriment des transferts monétaires en espèce (URDb, 2020). Les transferts monétaires électroniques font de plus en plus l'objet d'expérimentation en raison de leur rapidité, de leur flexibilité et de leur sûreté. La distribution de vivres peut être préférée en cas de non-disponibilité des produits sur les marchés (rupture d'approvisionnement ou inflation pendant la soudure) ou de déplacement des populations (premier mois d'appui au PDI).

²¹ L'analyse de marché repose sur une analyse des prix et du fonctionnement des marchés (chaînes d'approvisionnement, capacité de faire face à une demande accrue, disponibilité et qualité des produits alimentaires accessibles à des prix stables et modérés (volatilité des prix), possibilités pour les ménages d'y accéder en sécurité...).

²² Appui mensuel du PAM sur 12 mois des FEFA ; appui cash complémentaire du CSA des ménages ciblés pour les DAG ayant une FEFA et/ou des enfants de moins de 2 ans.

L'harmonisation de la valeur des transferts monétaires est centrale pour beaucoup d'opérateurs car les écarts de pratique posent des incompréhensions importantes au niveau local. L'harmonisation est certes partielle et non systématique, mais le processus est bien engagé. Beaucoup d'acteurs (notamment ceux intervenant en matière d'assistance alimentaire) s'alignent de fait sur les montants proposés par le programme national Jigisèmèjiri. Si un montant par objectif semble être aujourd'hui la tendance, les opérateurs sont engagés dans un processus de construction commune d'une méthodologie de calcul de la valeur des transferts qui puisse faire évoluer les montants suivant le profil de vulnérabilité des zones de moyen d'existence et des ménages. En raison d'un manque d'appropriation de cette méthode, les populations semblent réticentes à accepter des montants différents. Le partage d'une méthode permettrait aux acteurs de définir des valeurs minimales d'intervention (montants à partir desquels il est justifié d'intervenir) et de s'associer à des partenaires pour atteindre ces seuils.

Un alignement « non scientifique » des montants aux valeurs utilisées par le programme d'Etat. La valeur des montants des transferts monétaires est la modalité d'intervention à harmoniser prioritairement. Les écarts de pratique en matière de valeur des montants transférés engendrent des problèmes importants de frustration et d'incompréhension au niveau local : les populations, peu informées vis-à-vis des objectifs des programmes, ne comprennent pas les raisons qui expliqueraient une différence de montant entre eux dans une même zone d'intervention, ce qui peut générer des tensions et des difficultés opérationnelles pour les programmes. Si le secteur des filets sociaux reste fragmenté et que certains acteurs appliquent des montants différents, les programmes, quel que soit leur objectif, ont tendance, pour minimiser ces tensions, à s'accorder sur le montant proposé par le programme national Jigisèmèjiri, soit un transfert de 120 000 FCFA par ménage par an jusqu'en 2019, puis 180 000 FCFA / ménage / an à partir de cette année (voir tableau 1).

L'augmentation de la valeur du transfert de 120 000 à 180 000 FCFA fait suite aux recommandations de l'évaluation mi-parcours et finale du programme qui relevait l'insuffisance du transfert pour faire face aux besoins alimentaires des ménages. Certains programmes ont augmenté le montant de leur transfert pour (i) répondre à une demande des populations d'augmenter la valeur des appuis ; (ii) s'aligner sur la modalité du programme d'Etat. Selon un opérateur ONG, « *les besoins sont là, c'est justifié d'augmenter la valeur du transfert, et puis on évite des problèmes avec la population si Jigisèmèjiri intervient dans nos zones* ». Le programme Harande de l'USAID verse depuis 2019 180 000 FCFA aux ménages ayants droit pendant la période de soudure. En ce qui concerne ECHO, ce sont les ONG qui proposent et justifient le montant de leurs transferts : 2 des 3 ONG se sont alignées sur cette augmentation²³. Les ONG des consortia du programme Key verse 120 000 FCFA pendant la période de soudure (montant en accord avec l'ancien montant du programme Jigisèmèjiri), les acteurs n'ayant pas pu s'ajuster en cours de programme (augmentation du montant en négociation).

Ce montant de 180 000 FCFA prend un sens différent suivant les acteurs. Pour Jigisèmèjiri, ce montant est appliqué autant pour les transferts pluriannuels (30 000 FCFA tous les deux mois) que pour les appuis AGR (180 000 FCFA en deux paiements²⁴). Pour les programmes d'assistance alimentaire pendant la soudure, c'est le montant de 60 000 FCFA par mois qui semble être la norme (soit 120 000 ou 180 000 FCFA suivant la durée de l'appui de 2 à 3 mois). De son côté, le CSA distribue 27 kg de céréale par personne pour les trois mois de soudure (soit environ 30 000 FCFA pour un ménage), quantité équivalente à une demi-ration de céréale nécessaire à une personne pour trois mois. Avec le programme PRESA, le CSA complète la ration sur les trois mois de la soudure avec un transfert monétaire (30 000 FCFA additionnel par ménage). Le programme Jigisèmèjiri retient également la somme de 60 000 FCFA versée en une seule fois aux ménages (qui peuvent être en cours d'appui ou anciennement appuyé par la composante transfert monétaire permanent) pour l'ensemble de la période de soudure.

²³ Une des ONG a décidé de rester sur le montant des 120 000 FCFA afin d'assurer une meilleure couverture : « *il y a d'autres aides dans la zone, on préfère toucher plus de ménages avec nos appuis plutôt que d'augmenter la valeur du transfert par ménage* » (opérateur ONG).

²⁴ Le programme Jigisèmèjiri a augmenté la valeur du transfert à visée AGR de 120 000 FCFA à 180 000 FCFA entre les deux phases de développement de cette composante.

Tableau 1. Valeur théorique versée aux ménages / personnes ayants droit dans le cadre de programme de transferts monétaire pro-pauvre par type de programme et par acteur (année 2020)

Programmes	Valeur
Transfert monétaire - Assistance pluriannuelle au profit des ménages très pauvres	
Jigisèmèjiri	30 000 FCFA tous les 2 mois (soit 180 000 / an)
Transfert monétaire - Assistance saisonnier au profit des ménages en insécurité alimentaire	
Jigisèmèjiri	60 000 FCFA en un seul paiement pendant la soudure
CSA	27 kg de céréales par personne pour 3 mois (soit 30 000 FCFA par ménage environ équivalent à demie ration de céréales nécessaire) PRESA (prévision) : 30 000 FCFA/ménage pour 3 mois pour compléter la DAG
Programme Key (pilier 1 ²⁵)	40 000 FCFA / mois avant-pendant-post soudure (soit 120 000 / an) ²⁶
PAM Assistance alimentaire pastorale et agropastorale	60 000 FCFA / mois pendant les 3 mois de soudure (soit 180 000 FCFA / an) ²⁷ (3 mois de soudure de mars à mai pour les populations pastorales et 3 mois de soudure entre juin et septembre pour les populations agropastorales)
ECHO	60 000 FCFA / mois pendant 2 mois ou 3 mois suivant le partenaire (soit 120 000 FCFA ou 180 000 FCFA / an)
Transfert monétaire d'urgence et aide au retour pour les rapatriés	
PAM Assistance en zone de conflit (PDI)	42 000 FCFA par ménage pour 100% des besoins alimentaires – le montant évolue selon la saison et les régions – 60% des besoins alimentaires pendant les périodes de soudure et les PDI entre 3 et 6 mois. Pour les personnes déplacées internes, réfugiées et rapatriées : 100% de la ration sur les 3 premiers mois puis 60% sur les 3 mois suivants ²⁸
HCR Programme rapatriés	35 000 FCFA / personne rapatriée (transport depuis le pays d'asile)
Programme PDI	75 400 FCFA par adulte et 40 600 FCFA par enfant (aide au retour une fois au Mali)
ECHO/ USAID-OFDA RRM (Rapid Response Mechanism)	150 000 FCFA / ménage (un seul versement)
	60,000 FCFA pour le premier mois de déplacement pour la sécurité alimentaire (au cas où le PAM ne prend pas en charge ce premier mois) Transfert en nature équivalent à 68,000 FCFA sur un mois pour la couverture des besoins en abris et articles ménagers essentiels
Transfert monétaire – Assistance à visée résilience (AGR et HIMO)	
Jigisèmèjiri AGR HIMO	180 000 FCFA en deux paiements (120 000 FCFA puis 60 000 FCFA) 1500 FCFA / jour sur 60 jours maximum
CSA (PRESA)	60 000 FCFA / activité par ménage ciblé 265 000 FCFA / activité collective
FAO (cash +)	Kit élevage et maraichage (équivalent à 100 000 FCFA)
Programme Key (pilier 3)	60 000 FCFA sous forme de distribution d'intrants
PAM Assistance alimentaire pour la création d'actifs (3A)	1500 FCFA / jour sur 90 jours maximum
ONG	Programme cash for work spécifique : 1500 FCFA / jour / travailleur non qualifié 5000 FCFA / jour / travailleur qualifié
HCR	Somme versée à un groupement
Transfert monétaire – Assistance nutritionnelle	
Jigisèmèjiri Prévention de la malnutrition chronique	Distribution de deux types de farines enrichies pour FEFA et enfants de moins de 5 ans (4 distributions trimestrielles) Appui équivalent à 788 Kcal pour les enfants < deux ans, 1125 Kcal pour les FEFA
CSA (PRESA)	18 000 FCFA / FEFA et enfant < deux ans aux ménages ciblés au moment du transfert en vivre
PAM Traitement MAM Prévention de la malnutrition saisonnière Prévention de la malnutrition chronique Programme Caretaker	Appui équivalent à 535 Kcal pour les enfants < deux ans, 1125 Kcal pour les FEFA Appui équivalent à 788 Kcal pour les enfants < deux ans, 1125 Kcal pour les FEFA Appui conditionnel de 5 000 FCFA / mois / 12 mois pour les femmes enceintes (sous réserve de visite du centre de santé pour réaliser les consultations prénatales)

²⁵ Piliers du programme KEY : Pilier 1 - Moyens d'existence et protection sociale ; Pilier 2 – Nutrition ; Pilier 3 - Productivité agricole et alimentaire, revenus et accès aux aliments ; Pilier 4 - Gouvernance en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

²⁶ Seul un consortium verse 120 000 FCFA en deux paiements.

²⁷ Assistance suivant la disponibilité de ressource sur deux ou trois mois, en ration complète ou non. En moyenne, 42 000 FCFA / mois / ménage calculé à partir du coût moyen d'un panier de 2100 Kcal et sous hypothèse de 6 personnes par ménage.

²⁸ Afin de garantir un minimum d'appui, les acteurs peuvent se compléter entre eux pour assurer 6 mois d'aide (voir section 2.2).

	Appui 2000 FCFA / jour pris en charge pour les accompagnants des enfants hospitalisés pour malnutrition
Transfert monétaire – Assistance à visée alimentation scolaire	
Programme Etat	100 FCFA / enfant scolarisé / jour
Programme PAM	105 FCFA / enfant scolarisé / jour ou 150g céréales+30g légumineuses+ 10g huile+ sel

Source : entretien, documents de projet ou manuel de procédure des programmes, synthèse URD.

En dehors de cet alignement de principe concernant les aides liées à la sécurité alimentaire, les **montants des autres types d'appui (résilience, nutrition, urgence) semblent diverger davantage** :

Concernant le montant des **transferts d'urgence et aide au retour**, le PAM retient, comme pour l'assistance alimentaire saisonnière, un appui aux personnes déplacées internes (PDI) de 42 000 FCFA / mois sur les trois premiers mois de déplacement, puis 25 000 FCFA/mois sur les 3 mois suivants pour les ménages en insécurité alimentaire saisonnière et affectés par le conflit. Selon l'analyse MEB (minimum expenditure basket, voir la méthodologie de calcul à la fin de cette section), les besoins sont d'autant plus importants que le déplacement est récent. Pour le HCR, il propose depuis cette année un appui aux PDI de 150 000 FCFA par ménage en un seul paiement (une seule expérience de transfert monétaire pour les PDI pour le moment). Traditionnellement, le HCR appuie les familles qui souhaitent être rapatriées au Mali (transport depuis le pays d'asile de 35 000 FCFA / personne rapatriée puis aide au retour une fois au Mali de 75 400 FCFA par adulte et 40 600 FCFA par enfant (appui délivré en fonction de la taille du ménage).

En ce qui concerne les **appuis résilience (AGR)**, le montant du transfert varie de 60 000 FCFA (Programme Key, CSA²⁹) à 180 000 FCFA (Jigisèmèjiri, à la fin du programme de transfert monétaire) en passant par 100 000 FCFA (appui sous forme d'intrants de la FAO associé à un transfert monétaire Jigisèmèjiri). Les appuis ont tendance à être proposés au niveau individuel (bénéficiaire direct du transfert principal – Jigisèmèjiri, CSA, Key...). Certains programmes proposent des transferts monétaires à visée résilience pour des projets communautaires : le CSA verse 265 000 FCFA par activité collective (section 3.4). Dans le cadre du HIMO et du cash for work, le tarif d'une journée de travail dans le cadre d'un programme HIMO, le montant de 1500 FCFA / jour / travailleur semble être la norme³⁰. Seul le programme HIMO mené par la MINUSMA³¹ au Nord Mali verse 5000 FCFA / jour travaillé.

En ce qui concerne les **transferts monétaires à visée nutritionnelle**, le PAM verse mensuellement 5000 FCFA sur 12 mois aux FEFA (sous condition de fréquentation du centre de santé pour des consultations pré ou post natales). L'appui cash qui complète les DAG du CSA dans le programme PRESA verse 18 000 FCFA aux FEFA et/ou enfants de moins de 2 ans. En matière d'alimentation scolaire, le PAM et l'Etat se sont entendus sur une valeur de 150 FCFA par repas par enfant scolarisé (tableau 1).

S'il existe une certaine volonté des acteurs de s'entendre sur des montants communs, les différences (et le ressentiment des populations) persistent au niveau local. De même, le manque de prévisibilité des ressources force un nombre important d'acteurs à modifier leurs modalités d'intervention pour s'adapter à leurs ressources. Ainsi, il n'est pas rare que des programmes d'assistance importants revoit leur projection et diminue les valeurs des aides distribuées. Les montants peuvent différer dans la pratique, en cours de programme suivant la disponibilité des fonds.

Nécessité de justifier la valeur des montants et construction d'une méthodologie commune : un processus de normalisation en cours. Cette solution d'adapter au fur et à mesure les valeurs des transferts sans réelle justification méthodologique des montants proposés ne semble pas pleinement satisfaisante pour les opérateurs (entretiens et atelier février 2020). Jusqu'ici, les méthodologies employées pour justifier la valeur des transferts sont différentes d'un acteur à l'autre.

²⁹ Somme additionnelle aux autres montants des transferts monétaires alloués au niveau du PRESA.

³⁰ Selon le manuel de procédures HIMO du programme Jigisèmèjiri, « le montant de l'allocation a été fixé par le gouvernement comme tarif standard à appliquer à l'ensemble des programmes similaires ; il a été calibré de façon à être suffisamment faible afin que ne participent seules les personnes n'ayant aucune autre alternative en terme de source de revenu ni d'opportunité d'emploi plus attrayantes ».

La norme pour le PAM revient à définir le déficit alimentaire des ménages ciblés pour définir le montant du transfert mensuel, à déterminer le nombre de jours durant lesquels le ménage doit travailler pour subvenir à leurs besoins, et si ce nombre de jours dépasse 24, le PAM autorise plusieurs membres du ménage à travailler sur les chantiers.

³¹ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali.

- Jigisèmèjiri / Banque mondiale : calcul relatif à un seuil de pauvreté annuel estimé par l'Institut national de statistiques (INSTAT) à partir des données de dépenses essentielles des enquêtes modulaires et permanentes (EMOP) et des Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages (EHCVM) ;
- CSA au travers du travail du SAP : calcul relatif au coût du kg des céréales (200 FCFA / kg) pour couvrir les besoins alimentaires d'une personne, soit 2100 Kcal / jour par personne.
- PAM : calcul du panier minimum de dépense (MEB – minimum expenditure basket) effectué à partir d'une analyse de la vulnérabilité type HEA³² et des enquêtes ENSAN (Enquête Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle).

Depuis 2018, un processus de construction d'une méthodologie pour justifier le choix de la valeur des transferts est lancé. Ce processus est en cours, les acteurs ayant été accompagné en 2019 par l'URD pour définir les différents paramètres qui doivent être considérés dans le calcul (URDb, 2020)³³. L'objectif est, « *non pas d'arriver à une seule valeur de transfert, mais d'avoir des approches non contradictoires pour tous les acteurs qui travaillent dans le secteur des filets sociaux, une méthode de justification en commun* » (entretien agence UN). Un travail sur la valeur du panier de la ménagère – ou panier de dépense minimum a été lancé par le CWG en 2018 et a été enrichi par la suite par le PAM avec l'analyse du MEB. Selon une approche holistique des besoins, ce travail repose sur des normes internationales (Cash Learning Partnership, CALP, 2019). Cette méthodologie permet d'estimer le gap alimentaire³⁴ et non alimentaire en mesurant l'écart qui existe entre les besoins essentiels et les capacités économiques des ménages à les satisfaire. Cette méthode s'appuie sur l'analyse des données de l'ENSAN menée par le SAP avec l'appui du PAM deux fois par an³⁵. Cette méthode permet de différencier la valeur du transfert suivant (i) le profil de vulnérabilité des zones de moyens d'existence (ZME) (prise en compte des prix sur les marchés au niveau local pour tenir compte du pouvoir d'achat des ménages) ; (ii) le profil socio-économique et de vulnérabilité des ménages : (iii) la saison de l'appui.

Une contextualisation du panier difficile. Ainsi, théoriquement et une fois la méthodologie validée collectivement, un ménage pourra recevoir une valeur de transfert différente de celle de son voisin car adapté à son profil de vulnérabilité (équivalent adulte, FEFA et enfants de moins de 2 ans, besoin en santé / éducation, profil nutritionnel³⁶...). Le choix de cette méthode répond à un objectif de justice et est souligné comme une option souhaitable dans la PolNSAN³⁷. En réalité, cette différenciation, même si elle est justifiée par un besoin différent d'un ménage à l'autre, n'est pas mis en pratique en raison des tensions qu'elles pourraient créer. Selon un expert du PAM, « *nous avons la possibilité technique de différencier les montants par localité et par ménage. Aujourd'hui, nous ne le faisons pas, ce serait mal accepté entre ménages, entre cercles ou localités. Nous avons seulement deux ou trois montants différents au Mali pour prendre en compte des ZME très éloignées* ». Au PAM, seul le statut du ménage³⁸ « résident », « déplacé » et « hôte » est pris en compte lors du calcul de la valeur transférée pour intégrer l'urgence des besoins sur les trois premiers mois de déplacement.

Articulation des appuis pour atteindre des valeurs minimales : une norme souhaitée. Cette méthodologie commune permettrait ainsi de s'entendre sur des valeurs minimales par type d'appui, valeur en dessous de laquelle il ne serait pas pertinent d'intervenir (norme d'efficacité). Ces seuils sont importants à

³² Pour ce qui est des programmes de réponse aux chocs alimentaires, l'approche Household Economy Approach (HEA) est utilisée : profils de référence dégagés selon les moyens d'existence des ménages (« nantis », « moyens », « pauvres » et « très pauvres »).

³³ Suite à ce travail de définition, le travail du groupe de travail (repris par le CSA/SAP/PAM) se poursuit pour la valorisation des différents paramètres des deux blocs définis : le bloc minimum vital et la bloc relèvement.

³⁴ Le gap alimentaire est la somme des besoins nutritionnels (apport moyen de 2100 Kcal par jour) diminuée de la valeur nutritionnelle des aliments que le ménage peut se procurer sans recourir à des stratégies de survie préjudiciables.

³⁵ En septembre 2019, le questionnaire de l'ENSAN a été modifié pour pouvoir prendre en compte les paramètres nécessaires au calcul de ce gap alimentaire et non alimentaire.

³⁶ Certains acteurs impliqués dans le domaine de la nutrition (le PAM notamment) indique leur souhait de tenir compte des résultats des études *Fill the Nutrient Gap* pour ajuster le montant des transferts monétaires. <https://www.wfp.org/publications/2020-fill-nutrient-gap>.

³⁷ PolNSAN, 2019 : « *Développer des programmes de transferts monétaires évolutifs (indexés sur le coût de la vie) prenant en compte la diversité des situations de crises alimentaires, les conditions spécifiques des zones d'intervention et adaptés aux niveaux de résilience des couches pauvres pour leur permettre d'améliorer leurs revenus et pouvoirs d'achat durablement* ».

³⁸ Pour évaluer ce statut, la vulnérabilité reste le premier critère de ciblage, ensuite la durée de déplacement, le critère géographique et le niveau de prix sur les marchés.

définir. Une fois connus, les acteurs peuvent en effet s'associer à d'autres pour atteindre et respecter ces seuils et justifier leurs modalités.

3.3 Durée et périodicité des aides

Les écarts de pratique en matière de période de paiement sont pertinents car ils répondent à des contraintes de terrain et sont justifiés par l'analyse des besoins. Seule la durée de l'appui d'un programme permanent (de type Jigisèmèjiri) ou d'appui résilience (de type programme Key) pose la question de la sortie de programme : déterminer un seuil à partir duquel un ménage ne serait plus légitime à recevoir une aide reste problématique pour une grande majorité d'acteurs.

La modalité liée à la périodicité et la durée des filets sociaux au Mali s'adapte à l'objectif des programmes. Les écarts de pratique, en général, sont justifiés et pertinents. Le PAM planifie ses interventions en fonction des groupes de vulnérabilité prioritaires.

Dans une logique d'aide sociale, afin d'assurer un minimum vital, le programme Jigisèmèjiri verse aux ménages ayants droit un transfert en espèce de 45 000 FCFA tous les 3 mois. Cette modalité permet aux ménages de percevoir régulièrement une somme pour faire face à leurs besoins les plus prioritaires (alimentaire et de santé pour une grande majorité). Suite à l'évaluation du programme, le transfert étant dépensé très rapidement après son versement, il a été décidé de diminuer cette période à deux mois (sans augmentation de budget, soit 30 000 FCFA par transfert). Cette modalité va être testée cette année dans les zones hors conflit. En effet, ce changement de modalité peut engendrer des difficultés logistiques importantes pour les opérateurs et des retards dans les distributions, notamment dans les zones où l'accès aux populations est difficile. La prise en compte du moment du versement a son importance puisqu'il peut inciter les ménages à inscrire les enfants à l'école si l'aide arrive en octobre, soulager la recherche d'alimentation pendant la période de soudure, soulager certaines dépenses sociales lors des périodes de fête. La durée de l'appui a été définie à 1 an (arrêt de la prestation au bout de 3 ans, nouveaux ménages ayants droit et appuis AGR pour les anciens ayants droit). Cette durée de l'appui ne semble pas reposer sur un argumentaire précis. Aucun acteur n'a réglé cette question de la sortie du programme des ménages aidés.

Dans une logique d'assistance alimentaire et de résilience, les opérateurs font le choix de verser les aides avant la soudure (préparation des champs), pendant la soudure (assistance alimentaire) et après la soudure (règlement des dettes). Les périodes dans l'année sont différentes suivant le profil pastoral ou agropastoral du ménage. Les appuis en faveur de ménages pastoraux se font de mars à mai alors que ceux pour les ménages agropastoraux se font sur trois mois généralement de juin à septembre. Il existe peu de variation entre les programmes (CSA, PAM, ECHO, DUE...) sur la définition des périodes critiques des besoins des ménages. Les programmes de prévention de malnutrition saisonnière se réalisent également sur ces périodes. Les activités relatives à l'assistance alimentaire pour la création d'actifs communautaires (par exemple 3A/PAM et appui HIMO Jigisèmèjiri) se mènent pendant la saison sèche (janvier à mai – excepté certaines activités nécessitant de l'eau comme les champs communautaires, le reboisement, le compostage, ...) sur une durée comprise entre 60 et 90 jours maximum (voir tableau 1), avec un paiement mensuel (souvent trimestriel dans la pratique).

Dans une logique d'urgence alimentaire, les opérateurs peuvent intervenir toute l'année, généralement mensuellement, pour répondre à une crise (famine, inondation, guerre et déplacement de population, ...). Les appuis nutritionnels sont planifiés pendant toute la durée de l'année. Le PAM différencie son appui aux PDI suivant la durée du déplacement : 3 mois, 3 à 6 mois avec un appui moindre ; plus de 6 mois où le ménage quitte le profil PDI pour rejoindre probablement celui de ménage vulnérable (voir section 3.4). Les réponses aux inondations se concentrent sur la période d'octobre à décembre.

Dans un objectif de suivi médical (santé et nutrition), la norme au PAM de suivi des FEFA est un suivi mensuel sur une période de 12 mois.

Dans un objectif de maintien des enfants à l'école, le PAM ainsi que le gouvernement appuie les cantines des écoles entre 3 et 5 ans afin d'avoir le temps d'obtenir des résultats et de pérenniser le dispositif.

La question de la définition des cibles s'articule aux objectifs des programmes. Les profils des ménages en insécurité alimentaire et ceux touchés par une pauvreté chronique sont proches et les critères pour les définir sont très souvent identiques. Lorsque les programmes s'adressent aux PDI, la norme est également de proposer des appuis aux familles hôtes et résidentes dans un objectif de cohésion sociale. Au bout de 6 mois, les PDI sortent de cette catégorie pour rejoindre celle des personnes vulnérables. Cette norme appelle à une réflexion autour de la prise en charge automatique des populations déplacées en raison du conflit par des programmes de lutte contre la pauvreté chronique ou de promotion de la résilience (appui AGR, HIMO, 3A). En ce qui concerne les appuis AGR, une règle commune aux acteurs privilégie les ménages ayant un minimum d'actifs et une expérience préalable dans le développement d'AGR pour maximiser la réussite des projets (critère d'efficacité). Une règle également commune aux acteurs concerne le fait d'adresser les appuis résilience à des groupements afin de diminuer les frustrations du reste de la communauté non bénéficiaire et de renforcer la cohésion sociale des membres de la communauté bénéficiaire qui travaillent en groupe.

Si les critères catégoriels pour définir les profils de pauvreté et d'insécurité alimentaire semblent harmonisés, la définition du ménage n'est pas stabilisée car complexe. Elle a un impact fort en termes de ressentiment des populations et d'impacts des programmes. Pour les programmes de filets sociaux, l'unité ménage la plus petite – femme avec enfants - semble la plus intéressante car à même de capter des dynamiques fines en matière de santé, de nutrition et de scolarisation des enfants. A contre sens de la tendance actuelle de prioriser les femmes dans les programmes de filets sociaux en Afrique de l'Ouest, le fait de cibler les femmes en tant qu'allocataire directe des transferts monétaires n'a pas encore été testé au Mali. Cette règle évolue et s'applique pour les appuis AGR de seconde génération du programme Jigisèmèjiri où les femmes sont priorisées pour mener leurs activités.

Les cibles des programmes de lutte contre la pauvreté versus de lutte contre l'insécurité alimentaire : des profils proches, où la continuité des appuis entre ces deux catégories serait pertinente. La définition des cibles lors de la conception des programmes de filets sociaux est cohérente avec leurs objectifs prioritaires. Il existe un consensus sur le fait que ces cibles soient rapidement identifiables afin de faciliter la procédure de ciblage (section 3.6) pour éviter de différencier les ménages sur des indicateurs peu discriminants et ainsi diminuer les incompréhensions au niveau local. Les indicateurs définissant une personne / ménage pauvre sont généralement identiques et consensuels³⁹ d'un programme à l'autre (critères Jigisèmèjiri, critères HEA « pauvre » et « très pauvre ») :

- Des indicateurs liés à la **satisfaction des besoins alimentaires** (satisfaction des 3 repas par jour) ;
- Des indicateurs liés à la **capacité productive** (possession d'actifs productifs – terre, matériel de production, tête de bétail). Ces indicateurs sont généralement critiqués au niveau local car parfois peu discriminants entre les ménages ;
- Des indicateurs liés au **réseau social** (possibilité de demander de l'aide, au niveau local mais également depuis l'étranger) et au **niveau de dépendance** des personnes (mendicité, emprunt/dette et dons humanitaires) ;
- Des indicateurs liés à la **situation familiale et à l'état de santé** (personnes âgées seules, femme chef de ménage, femme veuve, orphelin, en situation de handicap, malade chronique, ...)

Des indicateurs catégoriels viennent s'ajouter à cette liste lorsque les programmes ont des objectifs spécifiques de nutrition notamment. Les femmes enceintes et femmes allaitantes (FEFA) ainsi que les enfants de moins de 2 ans sont des cibles généralement identifiées dans les programmes (PAM nutrition, ONG, CSA). Ici, la norme de référence appliquée est la période cruciale des 1000 jours (dès la conception de l'enfant à ses deux ans) qui promeut une approche globale de la santé de la mère et de l'enfant. Jigisèmèjiri (au travers du paquet nutritionnel PNP) ainsi que le PAM dans ses programmes d'assistance alimentaire saisonnière ciblent pour leur part les enfants de moins de 5 ans. En dehors de programmes de cantine scolaire, les enfants de plus de 5 ans ne sont pas des cibles privilégiées dans les programmes de filets sociaux.

³⁹ Les populations classées vulnérables aux chocs, souvent maintenues dans une pauvreté chronique, ont besoin d'un appui de long terme de type relèvement ou résilience afin qu'elles puissent reconstituer leurs actifs (productifs, sociaux...).

PDI, population hôte et résidente. En période de conflit, les programmes d'assistance humanitaire s'adressent aux populations déplacées internes (PDI), aux familles hôtes et aux ménages résidents dans les localités d'arrivée. Les populations hôtes et les populations résidentes sont ainsi ciblées pour faciliter la cohésion sociale entre les communautés. Les PDI sont identifiées grâce à leur enregistrement auprès des services techniques du développement social au travers du mécanisme de réponse rapide (RRM). Au bout de six mois, la norme dégagée (au PAM notamment) serait que les PDI soient classées dans le profil vulnérable aux chocs. La question de la continuité des appuis ponctuels des PDI par des programmes permanents est posée. Ces populations déplacées (ainsi que les populations hôtes) font partie des catégories de ménages bénéficiaires des interventions du programme Jigisèmèjiri, mais ces catégories ne sont pas ciblées spécifiquement par le programme. Certains acteurs comme le HCR et le PAM proposent cette continuité dans leur intervention en incluant les ménages vulnérables (PDI) dans des appuis AGR ou HIMO notamment. La question du suivi du ménage ayant droit en cas de déplacement (pour des raisons sécuritaires mais également lié à la recherche d'activité ou à la transhumance) est également soulignée. Les appuis Jigisèmèjiri en cas d'absence peuvent être « récupérées » au retour mais aucun mécanisme ne prévoit un suivi géographique des populations en mouvement.

Programmes résilience : une tendance à cibler des ménages ayant déjà une expérience dans le développement d'AGR pour maximiser les chances de réussite des projets et des collectifs pour atténuer les frustrations. Les appuis AGR et HIMO ciblent prioritairement les ménages vulnérables, ayants droit des transferts monétaires saisonniers et permanents mais également des DGA du CSA (PRESA). Tous les ménages ayants droit à des aides ne sont pas bénéficiaires de ces appuis AGR. Des critères d'efficacité sont pris en compte pour maximiser les chances de réussite des projets. Ainsi, dans le programme Jigisèmèjiri, les ménages démontrant une disponibilité de capital ou revenus minimums, une volonté à participer financièrement au lancement de l'AGR et également des connaissances techniques et expériences passées dans l'activité financée, sont priorisés dans cette composante. Ainsi, des personnes ayant reçu le transfert monétaire, ne peuvent pas travailler, elles doivent appartenir à des ménages dans lesquels une main d'œuvre adulte et active est disponible et où ces critères d'efficacité sont réunis.

Une tendance à proposer des appuis de création d'actif communautaire s'observe également (tel que le programme 3A du PAM). Le programme Jigisèmèjiri et le programme PRESA du CSA propose au choix des appuis AGR à des individus ou à des groupements. A Kita, le programme Jigisèmèjiri renforçait des tontines de femmes (groupes d'épargne) comme étape préalable au versement du transfert AGR (phase 2 du programme AGR). L'appui de groupement est justifié par les programmes comme une solution pour atténuer les frustrations des ménages non bénéficiaires et membres des collectifs. Ces groupements de femmes EPC sont plutôt inclusifs et intègrent généralement des femmes vulnérables. Cette question de l'inclusion de personnes pauvres dans des groupements productifs peut être posée dans d'autres coopératives agricoles ou associations productives constituées majoritairement de membres ayant le plus de capacités productives au sein des communautés.

L'unité ménage : une absence de définition commune. Si les critères catégoriels pour définir les profils de pauvreté et d'insécurité alimentaire semblent clairs et harmonisés, la définition du ménage n'est pas stabilisée car complexe. Les appuis sont très majoritairement à l'échelle du ménage. Seuls les appuis aux PDI sont fonction de la taille des ménages. La définition du ménage a des répercussions importantes en termes de ressenti des populations et d'impacts des programmes (impact plus ou moins dilué suivant la taille du ménage). La plupart des programmes compte une moyenne de 6 ou 7 personnes par unité ménage, sans préciser sa définition. Certains acteurs comme le PAM, en accord avec le gouvernement, limite le ménage à 6 personnes pour tenir compte des fortes contraintes budgétaires et de l'importance des besoins (nécessité de partager les ressources). L'enregistrement des unités bénéficiaires au sein du RSU peut concerner des ménages comme des individus. L'harmonisation demande une définition partagée de l'unité ménage, ce qui n'est pas observé jusqu'ici.

Généralement, quatre définitions du ménage coexistent : (i) le ménage en tant qu'unité de production (UP) (exploitations familiales). Cette formule est peu utilisée dans les programmes de filets sociaux ; (ii) le ménage en tant qu'unité de consommation, ceux qui mangent régulièrement ensemble ; (iii) le ménage, généralement composé d'un chef de famille, de son/ses conjointes, de leurs enfants non mariés et des dépendants vivant avec eux. Cette formule est la plus employée, notamment par le programme Jigisèmèjiri et le CSA (en moyenne entre 6 et 7 personnes par ménage) ; (iii) le ménage constitué d'une femme et ses enfants. Chaque définition a ses avantages et ses inconvénients. Par exemple, la définition du ménage en tant qu'UP permet

de comprendre les relations économiques entre membres et les niveaux de prise en charge notamment des dépenses sociales du chef d'UP vis-à-vis des chefs de ménage par exemple. Cependant, une UP considérée comme riche ne signifie pas qu'elle ne soit pas composée d'un ménage pauvre.

L'unité mère-enfants : une définition du ménage plus inclusive. Pour les programmes de filets sociaux, l'unité ménage la plus petite – femme avec enfants - semble la plus à même de capter des dynamiques fines en matière de santé, de nutrition et de scolarisation des enfants. C'est également celle qui va être la moins excluante en permettant la compréhension de mécanismes d'accès aux ressources par exemple, explications qui auraient été diluées avec une définition des unités ménages plus grandes. Les cas « homme seul sans enfant » ou « femme seule sans enfant » échapperaient à cette définition. Ces situations sont rares et ces catégories peuvent si besoin être incluses comme critère de ciblage spécifique dans un programme.

Les femmes comme allocataires principales des appuis AGR : une règle consensuelle. Au Mali, les programmes de transfert monétaire définissent comme allocataire principal le chef de ménage, qui sont très souvent des hommes. Les femmes chef de ménage ou les femmes veuves sont des critères généralement retenus dans les programmes d'assistance alimentaire. Cependant, elles sont minoritaires dans les programmes car peu nombreuses dans la société malienne (même si surreprésentées dans les listes des ménages ciblés). Selon le dernier PDM du PAM (décembre 2019), 20% des ayants droit sont des femmes chef de ménage. Au sein du programme Jigisèmèjiri, les femmes sont ciblées spécifiquement sur la composante nutritionnelle (présence aux séances de sensibilisation sur les bonnes pratiques nutritionnelles, produits nutritionnels à destination des FEFA). La composante 1 à visée sécurité alimentaire (transfert pluriannuel) est destinée aux hommes, en charge traditionnellement du grenier de céréale et des questions alimentaires dans son ménage. « *La question des céréales au Mali, c'est l'homme chef de ménage qui la gère, on ne peut pas contourner ça ici. Cela évite les tensions dans les ménages* » (entretien, agent de l'Etat).

La diminution des inégalités hommes-femmes est une thématique transversale à un grand ensemble de projets et un objectif affiché des PTF qui financent les programmes de filets sociaux. Le renforcement de capacité économique et productives des femmes, l'augmentation de leur participation et capacité de décision dans la sphère familiale et publique, le renforcement de l'estime-de-soi sont des impacts attendus des programmes de filets sociaux mis en œuvre dans le monde. Les femmes sont non seulement peu bénéficiaires directes des aides sociales mais leur présence aux séances de sensibilisation (qui les obligent pour certaines d'entre elles à laisser leur activité productive et domestique) peut représenter un coût d'opportunité important. La composante AGR semble prendre davantage en compte cette dimension en ciblant les femmes comme allocataires directes des transferts monétaires à visée productive (AGR – seconde phase du programme Jigisèmèjiri).

3.5 Couverture et continuité géographique

Les acteurs font face à un manque de financement important pour couvrir l'ensemble des besoins et ont des difficultés à répondre à la fois aux normes d'équité et d'efficacité. Deux positionnements opposés se dégagent en matière de couverture géographique des appuis : certains acteurs privilégient la norme d'équité en adoptant une règle de continuité géographique (selon un objectif d'équité territoriale) ou en suivant le principe de « do no harm » en évitant de cibler un nombre trop faible de ménages qui engendrerait l'exclusion de ménages pauvres ; d'autres acteurs préfèrent retenir une règle d'efficacité en concentrant leurs appuis sur les villages/ménages les plus exposés à l'insécurité alimentaire. Ces acteurs s'accordent sur un pourcentage minimal de ménage à retenir par village pour maximiser les impacts de leurs programmes au niveau d'une localité (éviter l'effet 'saupoudrage').

Les règles adoptées dans les manuels de procédures peuvent être modifiées dans les faits pour (i) s'adapter aux tensions préexistantes entre les villages - les ONG peuvent être amenés à cibler, en cas de tensions fortes entre villages, l'ensemble des villages pour minimiser les risques de conflit ; (ii) diminuer les effets négatifs d'un taux de couverture trop faible – les acteurs peuvent se répartir les villages ou élargir les cibles (faire bénéficier un groupement plutôt qu'un individu par exemple) pour atténuer les tensions ; (iii) s'adapter à des contraintes budgétaires fortes – l'Etat priorise des villages pour certaines composantes de son programme ou établit une rotation selon les années.

Cette modalité est marquée par le souci des acteurs de respecter à la fois les valeurs d'équité et d'efficacité. La limite des moyens disponibles empêche la plupart des acteurs de respecter ces deux valeurs, avec deux positionnements qui se dégagent :

- (i) Une **norme d'équité** est souhaitée par l'Etat dont les programmes doivent être présents sur l'ensemble du territoire malien (équité territoriale). La continuité géographique est la règle admise dans le programme Jigisèmèjiri. Le CSA n'a pas adopté cette règle (discontinuité géographique). Cependant, pour des raisons politiques, l'ensemble des villages sont dans les faits tous bénéficiaires des DAG (encadré 3).

Encadré 3 : Continuité géographique et équité dans les programmes de filets sociaux de l'Etat

Les programmes étatiques, notamment le programme Jigisèmèjiri, privilégient la couverture de l'ensemble des villages des communes classées comme les plus vulnérables⁴⁰ par l'ODHD (section 3.6). Cette stratégie de continuité géographique à l'échelle de la commune engendre un taux de couverture faible par localité. Cela a des répercussions en termes opérationnelles et logistiques pour les programmes mais également en termes d'impact (effet dilué des appuis) et de pression sociale pour les quelques ménages ayants droit (parfois deux ou trois ménages par village) vis-à-vis du reste de la communauté.

Au niveau du CSA, la continuité géographique n'est pas la norme puisqu'un travail de priorisation des villages est effectué suivant leur niveau de vulnérabilité⁴¹. Cependant, le choix des villages prioritaires est réalisé par le conseil communal de sécurité alimentaire au sein duquel l'ensemble des villages sont représentés. Ainsi, pour des raisons politiques, mais également techniques (absence d'outil statistique de ciblage qui soit disponible au niveau village), l'ensemble des villages sont généralement bénéficiaires des DGA. Au niveau cercle, le CSA peut décider par contre de réallouer le quota d'une commune à une autre si la première détenait trop peu de ménages ayants droit (calcul issu du cadre harmonisé du SAP). Le manuel de procédure incite les acteurs à coordonner leurs interventions pour éviter la dispersion de l'aide (norme d'efficacité) : « *Sur les zones d'intervention conjointes, [...] le Comité de Suivi du PNR 2016 a conseillé les acteurs à chercher les meilleures complémentarités de coordination afin de compléter les rations auprès des personnes les plus vulnérables et ne pas diluer l'assistance au sein de la commune* » (guide pratique, CSA, 2016, p.19). Le CSA a établi un seuil maximal de couverture : les quotas ne représenteront pas plus de 15% de la population de la localité.

Les acteurs non étatiques peuvent également adopter une norme d'équité selon le principe du « do no harm » en considérant qu'un taux de couverture trop faible peut amplifier les mécanismes de redistribution et induire un risque d'exclusion des plus vulnérables. Selon l'étude sur les modalités opérationnelles des transferts monétaires (URD(a), 2020), « *plus l'aide est dispersée (taux de couverture faible), plus la pression sociale pour redistribuer (voire détourner) une partie de l'aide augmente* » (p. 5).

- (ii) Une **norme d'efficacité** est privilégiée par les acteurs qui se soucient de l'impact de leurs interventions au niveau de chaque ménage ayant droit (moins de ménages ciblés pour éviter l'effet de 'saupoudrage'). Ces acteurs souhaitent limiter les coûts logistiques et faciliter la mise en œuvre des programmes.

Les acteurs de l'assistance alimentaire saisonnière (PAM, ECHO, ONG internationales) préfèrent cibler les villages les plus exposés à la pauvreté pour maximiser les effets, limiter les coûts logistiques et faciliter la mise en œuvre des programmes. Le PAM priorise les villages en (i) présentant le programme d'assistance aux acteurs clés de la commune tels que les services techniques et les autorités locales (objectifs, quotas de ménages ayants droit, durée, ration...); en discutant les critères à utiliser pour prioriser les villages avec un comité technique regroupant les autres acteurs du cluster SA; en **s'accordant sur un pourcentage minimal de ménage à retenir par village**. Ce sont les opérateurs locaux qui réalisent ce travail, en concertation avec les communes. Le PAM comme ECHO indiquent cependant que la « concentration des appuis sur certains villages » n'est pas une norme absolue et les règles de continuité peuvent s'adapter aux contextes (encadré 4).

⁴⁰ Au moins 3 cercles par région. Aujourd'hui, ce sont 155 communes qui sont bénéficiaires du programme Jigisèmèjiri, soit un peu plus d'une commune sur cinq.

⁴¹ Sur cette question, la discussion doit être menée avec le Conseil Communal ou le Comité Communal de Sécurité Alimentaire afin de valider une stratégie locale d'assistance qui mènera ensuite à la répartition des quotas d'assistance entre les villages de la commune.

Encadré 4 : Des règles qui évoluent pour s'adapter aux contextes et diminuer les tensions dues à la faible couverture des programmes

Si la priorité de beaucoup d'acteurs est donnée à l'efficacité des appuis (concentration des appuis sur certains villages), **cette règle peut s'adapter** pour :

- **apaiser des tensions entre villages.** La décision de continuité de l'aide sur l'ensemble des villages peut être préférée par certains opérateurs locaux. Si une demande d'harmonisation est souhaitée au niveau des PTF, les opérateurs pour s'adapter aux tensions et conflits d'intérêt préexistants dans les communes, ont le dernier mot.

- **diminuer les tensions sociales dues au très faible nombre de ménages ayants droit par localité.** Une répartition des villages entre différents acteurs peut atténuer en partie la faible couverture de leurs programmes : ainsi, le programme 3A du PAM n'intervient pas où Jigisèmèjiri mène ses appuis HIMO (voir coordination des appuis, section 2.2) ; le programme de cantine scolaire du PAM a une couverture d'écoles complémentaire à celle des appuis cantine de l'Etat.

Une autre manière de diminuer ces tensions est de cibler des collectifs plutôt que des individus sur certaines de ses composantes (composante AGR notamment pour Jigisèmèjiri et le programme PRESA du CSA) (voir section 3.4 sur les cibles collectives) : concernant le PRESA, le fait d'ouvrir la possibilité de bénéficier des appuis AGR à des groupements, donc à des ménages non bénéficiaires des DAG⁴² pour atténuer les frustrations entre communautés bénéficiaires et non bénéficiaires. Cette stratégie d'« élargissement des cibles » se traduit également dans le fait d'ouvrir les séances de sensibilisation et les appuis nutritionnels aux FEFA et enfants de moins de 5 ans qui n'étaient pas été forcément bénéficiaires ni des DAG ni des transferts monétaires de Jigisèmèjiri.

Non continuité géographique des programmes faute de budget. En matière de couverture, il faut noter que ces tensions sont dues à un manque important de financement pour faire face à l'évolution des vulnérabilités des populations depuis 2012. Le programme Key comme le programme Jigisèmèjiri n'ont pas pu, faute de financement suffisant, augmenter le nombre de ménages aidés malgré les besoins urgents. Pour sa composante HIMO, Jigisèmèjiri fait le choix de cibler l'ensemble des villages d'une commune bénéficiaire (priorisée par ODHD). Cependant, le programme, pour des raisons budgétaires, ne cible que 10 ouvrages prioritaires par la communauté (approche de planification communautaire participative - PCP). Un des critères qui semble être utilisé à Kita pour déterminer quels seront les villages bénéficiaires repose sur le fait ou non de s'acquitter de la taxe de développement local à la mairie : les « mauvais payeurs » ne seront pas bénéficiaires. En ce qui concerne le PNP, le programme a fait le choix de faire bénéficier la première moitié des villages d'une commune en année 1, puis la seconde moitié en année 2. Cette organisation (rotation des villages bénéficiaires) a pour objectif de partager les aides (logique de couverture maximale) mais peut générer des tensions si les appuis tardent à s'appliquer en phase 2 (comme c'est le cas à Kita Ouest où la seconde moitié des villages n'a pas bénéficié des appuis PNP jusqu'ici et où la mairie est fortement critiquée à ce sujet).

⁴² Le CSA ouvre également ces appuis AGR aux communes qui n'ont pas été priorisées dans la composante DAG.

3.6 Méthode de ciblage des populations ayant-droits

Deux méthodes principales sont utilisées au Mali pour cibler les ménages des programmes de transferts monétaires : la méthode de ciblage des ménages ayants-droit chroniquement pauvres utilisée par le programme national Jigisèmèjiri et la méthode du cadre harmonisé (ciblage des ménages souffrant d'insécurité alimentaire) mis en œuvre par le CSA avec l'appui de ses partenaires (PAM notamment). Ces deux méthodes sont standardisées suivant des normes promues au niveau régional (voire internationale), respectivement par la Banque mondiale et par le CILSS. Les écarts de pratique au sein de ces modèles existent. Cependant, ils sont relativement limités car, sous la pression des PTF, les acteurs respectent en général les principales normes édictées au niveau régional. Ainsi, les méthodes utilisées sont mixtes (géographique, communautaire et statistique). Les écarts de pratique sont justifiés pour (i) répondre à des objectifs spécifiques de programme et maximiser leurs impacts ; (ii) s'adapter aux contextes d'intervention très difficiles au Mali depuis 2012 et aux tensions fortes qui existent dans et entre les communautés des localités d'intervention.

Trois avancées en matière d'harmonisation des pratiques de ciblage ont été identifiées : (i) l'implication systématique des services techniques du développement social pour avoir les moyens de gérer les conflits post ciblage ; (ii) la mutualisation des séances de ciblage communautaire au niveau des villages pour rendre plus lisible les actions menées. Cette règle opérationnelle est extrêmement difficile à mettre en place puisqu'elle demande aux acteurs de se concerter sur la période d'enquête. Ils devront s'accorder entre l'option à privilégier soit de couverture (répartition des ménages), soit de concentration des appuis (cumul de plusieurs appuis sur les mêmes ménages) (voir section 3.5) ; (iii) la diminution de la fréquence des périodes de ciblage.

L'harmonisation des pratiques de ciblage entre acteurs intervenant en matière de transferts monétaires est une demande fréquente, inscrite d'une part dans les stratégies politiques (voir section 2.1) mais également émise par les directions étatiques de la protection sociale, centrales et décentralisées, pour systématiser leurs implications, notamment pour pouvoir régler les tensions qui peuvent apparaître sur leur territoire suite au ciblage. Au Mali (comme dans beaucoup de pays d'Afrique), deux méthodologies de ciblage sont fréquemment comparées et font l'objet de débat. Toutes deux reposent sur des normes promues au niveau régional (tableau 2) :

- (i) L'une concerne la **méthode de ciblage des ayants droit chroniquement pauvres**, utilisée par le programme national Jigisèmèjiri et qui alimente le RSU. Les normes d'intervention sont proches de celles appliquées par la Banque mondiale dans d'autres pays d'Afrique : l'outil statistique généralement utilisé est le Proxy Mean Test (PMT) qui vise à calculer un score de bien-être à partir de variables facilement observables (démographie, éducation, logement...) pour limiter les difficultés de collecte et les erreurs de mesure. Cette méthode permet d'ordonner les ménages du plus pauvre au moins pauvre.
- (ii) L'autre concerne la **méthode de ciblage des ménages souffrant d'insécurité alimentaire** utilisée par de nombreux acteurs (le CSA, les acteurs de l'assistance alimentaire saisonnière et d'urgence (PAM ; DUE/ECHO...) et la très grande majorité des ONG au Mali, les programmes de cantines scolaires...). Les normes d'intervention, appliquées au niveau régionales, sont promues par le CILSS – Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel et repose sur une analyse de la sévérité de l'insécurité alimentaire du Cadre Harmonisé (CH) du Système d'alerte précoce (SAP)⁴³ et sur l'approche HEA (Household Economy Approach) qui vise à collecter des données pour dégager des profils de référence vis-à-vis des moyens d'existence des ménages (« nantis », « moyens », « pauvres », « très pauvres »).

⁴³ Chaque année, un plan national de réponse (PNR) est élaboré par le CSA et adopté par un conseil national de sécurité alimentaire pour planifier les interventions en faveur de l'assistance alimentaire, les programmes de renforcement de la résilience, les programmes de cantines scolaires et de lutte contre la malnutrition.

Tableau 2 : Description des méthodes de ciblage des principaux programmes de transfert monétaire / vivre au Mali

	Ciblage Cercle	Ciblage Commune	Ciblage village	Ciblage ménage
Jigisèmèjiri	Ciblage géographique Cercles classés selon un indice pondéré de malnutrition aiguë sévère (carte de pauvreté de l'INSTAT+ IPC de ODHD+ SMART Nutritionnelle)	Ciblage géographique Cercles classés selon un indice qui combine les indicateurs de pauvreté de l'INSTAT et l'indice infrastructures communautaires de l'Observatoire de développement humain durable (ODHD) du Mali (carte de pauvreté de l'INSTAT+ IPC de ODHD+ SMART Nutritionnelle)	Tous les villages sont bénéficiaires. Quota calculé selon la taille de la population	Ciblage communautaire - Sensibilisation des autorités communales et mise en place du comité communal - Sensibilisation au niveau du village et identification avec le comité villageois des ménages ayants droit (<i>voir critères section 3.4</i>) - Présentation de la liste en Assemblée villageoise et étude des réclamations - Collecte de données des ménages des listes finales
CSA - DAG	Ciblage géographique Analyse de la sévérité de l'insécurité alimentaire (ENSAN) deux fois par an CH / SAP : Classement des cercles (5 phases)	Système Expert et traitement des fiches communales suivant difficulté alimentaire, difficultés économique sévère, difficulté économique légère	Réunion d'information générale Réunion du comité communal de sécurité alimentaire et ciblage des villages	Ciblage communautaire - Réunion villageoise d'information - Identification des ménages ayants droit selon les critères socio-économiques validées avec le comité villageois (critère HEA si enquêtes menées) - Présentation de la liste en AG et validation
PAM - programmes assistance saisonnière, nutrition, humanitaire et PDI	Ciblage géographique CH + Matrice de Suivi des Déplacements (DTM ⁴⁴) + SMART / ENSAN Priorisation des phases 3 à 5 du CH, puis phase 2 avec facteurs aggravants (conflit, nombre de PDI, prévalence de la malnutrition aiguë globale) Réallocation possible selon les résultats du RRM (afflux majeur dans un cercle de PDI)	Ciblage géographique Système expert SAP/ENSAN Classification du système expert : traitement des fiches communales Analyse HEA Outcome = % de population en déficit de survie, % en déficit de protection des moyens d'existence Résultat imagerie satellitaire sur état de mise en culture / conflit (Mopti)	Données structures déconcentrées/ONG Réunion d'information ; Discussion sur les critères de priorisation des villages, (mauvaise récolte, déficit de biomasse, non mise en valeur des terres, afflux de PDI). Mise en place d'un comité technique de sélection des villages (quota min / village) Triangulation des données : calcul d'un score, répartition du quota de la commune entre les villages (poids démographique ; vulnérabilité) ; Présentation de la liste des villages retenus + amendement et validation	Ciblage communautaire - AG villageoise - identification des caractéristiques des 4 groupes socio-économiques (HEA) - Liste exhaustive des ménages résidents (optionnel) - catégorisation socioéconomique des ménages - vérification porte à porte pour corriger les erreurs - validation de la liste finale par AG

⁴⁴ La Matrice de Suivi des Déplacements, (Displacement Tracking Matrix), est un outil de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), qui permet de suivre et de surveiller les déplacements et la mobilité des populations. Le transfert de la DTM au Gouvernement du Mali par l'OIM (2014) et la signature de l'accord de partenariat entre le Gouvernement et l'UNHCR pour l'enregistrement des rapatriés (2015), ont permis à la DNDS une centralisation des données sur les mouvements de populations.

Si deux modèles se différencient, un certain nombre de points communs ressortent par ailleurs des analyses et laissent penser à une certaine cohérence des pratiques de ciblage entre les acteurs :

Un mix de méthodes comme norme, basées sur l'évaluation de la vulnérabilité et de la pauvreté.

Ces deux méthodes de ciblage combinent les mêmes étapes, à la fois géographique (définition de quotas à partir de statistiques nationales), communautaires (ciblage issu d'une décision collective locale) et statistiques (enquête ménage de vérification des agences nationales de statistique ou des opérateurs de mise en œuvre). Ce mix de méthode est jugé plus pertinent qu'un ciblage catégoriel (personnes âgées, en situation de handicap, FEFA...) dont les membres ne sont pas tous pauvres. Le ciblage catégoriel, qui a le mérite d'être simple et compréhensible aux yeux des populations, est utilisé en fin de ciblage, dans les cas où les bénéficiaires potentiels enregistrés comme pauvres sont trop nombreux par rapport au quota défini. « *Utiliser un ciblage catégoriel en fin de ciblage est mieux accepté par les populations que des critères HEA « trop fins » c'est-à-dire peu discriminants. Avoir une FEFA dans son ménage ou un enfant de moins de 5 ans, c'est visible, les gens comprennent pourquoi vous êtes ciblé* » (entretien agent UN).

Implication de la communauté au centre des dispositifs de ciblage : une étape nécessaire mais critiquée.

Le ciblage communautaire est source d'appropriation du programme au niveau local et peut améliorer l'adhésion des populations et des autorités locales. C'est une étape commune à beaucoup de programmes, qu'ils concernent le ciblage des ménages ayants droit au transfert monétaire ou la sélection d'un projet communautaire lors d'un appui HIMO. C'est également l'étape la plus critiquée en raison du potentiel manque de légitimité des comités de ciblage au niveau des villages et du risque d'instrumentalisation des programmes de filets sociaux pour des objectifs d'accès ou de maintien au pouvoir (ACF/MISELI, 2018 ; IRD, 2018). Ce contrôle des leaders locaux est d'autant plus important en situation de conflit que les opérateurs connaissent des difficultés d'accès aux populations. Dans certains cas, l'étape du ciblage reste au niveau communal en raison de l'impossibilité des opérateurs de se rendre au niveau village. Le travail d'accompagnement du processus de ciblage mais également de suivi des ménages ayants droit par les opérateurs et relais communautaires est pourtant essentiel pour limiter les erreurs d'exclusion (visite de ménages non bénéficiaires) et d'inclusion (échantillon enquêté de la liste de ménages ayants droit). Certaines ONG ont une norme liée au % d'erreur : suivant l'opérateur, au-dessus de 5 ou 20% d'erreur d'inclusion/exclusion, il doit théoriquement refaire le processus de ciblage. Cette étape de vérification et de suivi est souvent peu ou mal réalisée, par manque de temps et de moyens humains et financiers. Le recensement exhaustif de la population est réalisé par quelques acteurs (erreurs de ciblage limitées) mais c'est une pratique rare car très couteuse et qui demande une mise à jour régulière pour être efficace, notamment en contexte de conflit (DNPSES/PAM, 2018).

Des critères de ciblage pertinents utilisés en fonction des objectifs des programmes. Les acteurs de mise en œuvre de programmes de filets sociaux adaptent les critères qu'ils utilisent suivant leurs objectifs. Le PAM, à partir du travail du CH (norme CILSS), associe d'autres critères qui diffèrent suivant les mois d'intervention pour établir des scores : si le nombre de PDI est un critère commun pour l'année, le critère de déficit de biomasse va être utilisé pour cibler les communes pendant la soudure pastorale, des critères HEA pour la période de la soudure agropastorale, le critère de risque d'inondation à la fin de l'année. Le PAM utilise l'enquête SMART pour les appuis nutritionnels, les taux de scolarisation et l'existence de disparité entre filles et garçons à l'école pour les programmes de cantine scolaire... Des critères d'efficacité peuvent être associés aux critères préalables de vulnérabilité : Jigisèmèjiri priorise les ménages ayant déjà mené des AGR pour maximiser la réussite des appuis (section 3.4). Le programme de cantine scolaire utilise également des critères d'efficacité lorsqu'il cible des écoles ayant un minimum d'infrastructures pour accueillir la cantine et un comité de gestion fonctionnel. Le PAM peut enfin privilégier certains villages qui bénéficient déjà d'autres appuis PAM pour proposer un paquet intégré de services et répondre donc à un objectif d'efficacité. Il peut également privilégier des zones en fonction des activités de leurs PTF ou d'autres agences UN (UNICEF notamment), pour les mêmes raisons. Si les critères de pauvreté recourent largement ceux de l'insécurité alimentaire, l'harmonisation des critères entre acteurs n'est sans doute donc pas un objectif car les choix adoptés sont pertinents vis-à-vis des résultats visés par les interventions.

Des écarts de pratique qui s'expliquent par un besoin de flexibilité et d'adaptation aux contextes.

Les opérateurs de terrain, pour répondre à l'exigence de leurs PTF, se doivent de respecter les normes régionales soutenues par ces derniers. Bien sûr, des écarts de pratique s'observent mais elles semblent assez limitées. Ces écarts de pratiques répondent généralement à des contraintes spécifiques liées aux difficultés d'intervention (ne pas se rendre au niveau village pour des raisons sécuritaires par exemple) et, pour les

acteurs qui ont les moyens de le faire, à un souci d'améliorer leurs résultats de ciblage (intervertir l'ordre des étapes du ciblage, doubler les comités de ciblage pour comparer les listes, trianguler des données statistiques issues des enquêtes HEA avec celles résultant du processus de ciblage communautaire, recenser de façon exhaustive la population pour avoir une vision globale des niveaux et conditions de vie des ménages sur la zone...). Chaque acteur est responsable de son ciblage et peut s'il le pense nécessaire adapter sa méthode de ciblage pour répondre aux contraintes des zones d'intervention. Cependant, ce n'est pas tant ces écarts de pratique entre acteurs qui pose problème au niveau des populations mais bien le fait même de cibler les appuis dans un contexte de pauvreté généralisée. Cette acceptation du ciblage ne pourra évoluer qu'en informant les populations des objectifs des programmes (qui justifient les critères d'éligibilité) mais également en facilitant les démarches de revendication de leurs droits aux appuis pour les personnes éligibles.

Les écarts de pratiques qui nécessitent une harmonisation : l'implication systématique des services techniques du développement social dans les procédures de ciblage, la multiplication des procédures de ciblage sur une même localité et la mise à jour des données. Selon les entretiens menés, trois dimensions du ciblage reviennent comme ayant besoin d'évoluer pour minimiser les écarts de pratique. Tout d'abord, les services techniques du développement social se plaignent de leur faible implication lors des procédures de ciblage et du manque de moyens mis à disposition pour le faire. Ils souhaitent s'appropriier les outils de ciblage utilisés et sont en demande de norme relative à leur implication systématique. En effet, appelés parfois uniquement lorsque des conflits apparaissent, ils souhaitent être présents lors des étapes de ciblage pour pouvoir juger de leur qualité et pouvoir régler les tensions en connaissance de cause.

Ensuite, la dimension liée à la **multiplication des procédures de ciblage dans un laps de temps court sur la même localité**. Du point économique comme du point de vue de l'acceptabilité du ciblage, le fait que chaque acteur mène son propre processus (animation des réunions, temps d'enquête, analyse...) pour sélectionner les ménages ayants droit de leurs programmes n'a pas de sens, ni pour les opérateurs (en termes de coût efficacité et coût efficience), ni pour les populations (faible compréhension des communautés qui ne différencient pas un membre pauvre, d'un membre très pauvre, d'un membre en insécurité alimentaire... ; coût d'opportunité lié au temps passé à participer à ce processus...). La pratique actuelle est, au mieux, la comparaison des listes une fois que chaque acteur ait réalisé son processus de ciblage pour se répartir les ménages et éviter les doublons (voir section 2.2) : « *A Gao, chacun a fait son processus de ciblage et c'est seulement à la fin que les listes sont comparées pour éviter qu'un ménage ne bénéficie deux fois* » (entretien avec les responsables techniques du programme Jigisèmèjiri).

Ainsi, la **règle à adopter ici serait d'éviter le recours à des processus de ciblage successifs au sein de mêmes villages et de mutualiser les procédures de ciblage**. Dans cette logique, le CSA, dans son guide technique de 2016 incite ses opérateurs à tenir compte du travail de ciblage réalisé par le programme Jigisèmèjiri lorsqu'ils interviennent dans les mêmes localités que le programme national : « *le CSA recommande de s'approcher du Comité de Ciblage Communal lié au Projet Jigisèmèjiri pour exploiter les listes de bénéficiaires des filets sociaux. En effet, le processus de ciblage utilisé dans le cadre de ce projet est basé sur les mêmes étapes que celui proposé par le CSA, il est donc important de ne pas refaire ce même travail si celui-ci a été effectué quelques mois auparavant* » (Guide pratique pour la mise en œuvre de l'Assistance Alimentaire Gratuite du Plan National de Réponse du CSA, p.20). La mutualisation ne signifie pas forcément cumuler les appuis sur les mêmes ménages. Cette option du cumul peut être envisagée si l'appui proposé par un acteur est partiel et gagnerait à être complété par un autre (section 3.2) ou si les objectifs se complètent. L'autre option serait de privilégier la couverture des besoins et donc de se répartir les ménages ayants droit. Cette règle commune de mutualisation des procédures de ciblage communautaire demande une grande coordination de la période d'enquête et une grande rigueur en matière de communication. Une des contraintes pour cette coordination est que chaque acteur a son cycle de planification des activités à part, difficilement synchronisable avec les cycles des autres acteurs, même s'ils interviennent dans les mêmes zones. Enfin, la **dimension liée à la fréquence des ciblage et à l'actualisation des données**. Certains acteurs (ONG financées par ECHO, CSA/PAM...) répètent le processus chaque année, pour être au plus proche des réalités et de l'évolution des vulnérabilités, qui peut être importante en contexte de conflit. D'autres (Jigisèmèjiri, programme Key) ciblent les ménages ayants droit une seule fois en début de programme et conservent les listes issues de ce ciblage pendant 3 ans (seulement certains ajustements peuvent être réalisés a minima). Répéter annuellement la procédure de ciblage (dans un laps de temps court pour pouvoir mener les activités à temps) a un coût certain et peut engendrer des problèmes de qualité (lourdeur du dispositif). Le programme PRESA du CSA réfléchit actuellement à espacer les périodes de ciblage et utiliser les listes des ménages ciblés pendant 4 ou 5 ans.

Un problème lié est celui de l'actualisation des bases de données et des enquêtes utilisées pour réaliser les ciblage. Faute de financement, les acteurs utilisant les enquêtes HEA font face à un problème de mise à jour des profils. Ces profils HEA, réalisés par le SAP et soutenu par FewNet/Oxfam, sont en général assez bien actualisés pour les régions du Sud du Mali, ce qui est beaucoup moins le cas pour les régions du Nord (URDb, 2020). Les profils peuvent en effet dater de 2012 et certains paramètres clés liés aux activités de moyens d'existence des ménages ont pu totalement changer. Le problème de la mise à jour des données est donc central. De même, la collecte des données à partir du questionnaire RSU, l'interopérabilité de ces bases entre elles ainsi que leur mise à jour souffrent d'un manque de financement majeur (section 2.4). Les multiples enquêtes utilisées pour le ciblage (ENSAN, SMART, EMOP...) sont réalisées chaque année (ou même deux fois par an pour les enquêtes ENSAN) et représentent un coût très important. Des réflexions sont en cours pour fusionner certaines enquêtes notamment les enquêtes ENSAN et SMART.

3.7 **Transparence et redevabilité vis-à-vis des communautés ciblées et vis-à-vis des services de l'Etat**

La communication des programmes auprès des populations, des autorités décentralisées et services techniques et des autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre de programmes de filets sociaux sur les sites d'intervention est une étape centrale soulignée dans les manuels de procédure de beaucoup d'acteurs étatiques et non étatiques. Les outils de communication peuvent cependant être peu adaptés et les espaces d'information peu fonctionnels. La multiplicité des canaux de communication peut contribuer à brouiller la compréhension du contenu des messages par les populations bénéficiaires. En matière de redevabilité, plusieurs outils sont utilisés pour remonter les plaintes des populations : numéro vert, boîte à suggestion, création de comité de plainte au niveau du village. Ces systèmes sont en général assez critiqués, en raison de la faiblesse du nombre de réclamations qui remontent et/ou de leur coût. Une démarche de qualité viserait à mixer les outils de remontée des informations (les bonnes pratiques comme les dysfonctionnements) : suivi interne par les équipes du programme ou externe (tiers indépendant), régulier et ponctuel, sur place et à distance par téléphone... A l'image de la multiplication des procédures de ciblage qui peut brouiller la compréhension des populations sur les actions menées, avoir des systèmes de réclamation par acteurs dans une même localité est source de confusion. Ces systèmes, mêmes mixtes, gagneraient à être utilisés de façon concertée par les acteurs (logique de guichet unique dans les villages). Le rôle des services techniques pour superviser cette remontée d'information est souligné.

La **redevabilité auprès des populations** est un devoir, une norme reconnue par l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de programmes de filets sociaux au Mali. L'ensemble des programmes (i) mettent en place des canaux plus ou moins efficaces de communication pour informer les populations et les autres parties prenantes sur leurs interventions et (ii) prévoit en grande majorité dans leurs manuels de procédure un système de réclamation afin de remonter les erreurs et problèmes de mise en œuvre des activités.

La **communication, une dimension centrale** permettant de comprendre la raison d'être des programmes. L'ensemble des acteurs (étatiques et non étatique) place l'information des populations comme un des premiers facteurs de réussite de leurs interventions. Elle permet une meilleure acceptabilité des modalités d'intervention (notamment de ciblage) et la prévention de conflit au niveau local. Différents moyens sont utilisés pour informer :

- (i) Les populations : au niveau local, les assemblées générales sont le moyen le plus courant pour informer de l'existence, des objectifs et de la planification des activités d'un programme. Les médias (radio, télévision, affichage public) et les crieurs traditionnels peuvent également être utilisés au démarrage et en cours de programme. Des séances de sensibilisation accompagnent souvent la mise en place d'activités et informent de façon continue les populations. La présence de relais communautaires dans les villages facilite la compréhension des programmes. Plus rarement, des restitutions des activités menées peuvent être réalisées. La communication en langues locales, à travers des boîtes à image et adaptée aux publics ciblés est essentielle.
- (ii) Les autorités décentralisées et les services techniques : lors de présentations formelles, lors des réunions des comités d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement au niveau communal (CCOCSAD), cercle (CLOCSAD), et régional (CROCSAD) lorsque ces comités sont fonctionnels, avec le partage de rapports d'activités des acteurs suite à leurs interventions auprès des services techniques du développement social.

- (iii) Les autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre de programmes de filets sociaux sur les sites d'intervention : au niveau local, les comités communaux (CCSA), locaux (CLSA) et régionaux (CRSA) de sécurité alimentaire sont des instances créées pour informer et coordonner les interventions (groupes thématiques ou sous-cluster).

Si elle est reconnue comme préalable à toute mise en œuvre d'activité, cette étape liée à l'information doit encore s'améliorer dans la pratique. Les outils de communication peuvent parfois être mal adaptés et produire des contre sens. Les espaces de coordination des activités au niveau local sont souvent peu fonctionnels. Le manque de transparence et d'information délivrée sur les activités menées et les retards sont source de conflit, entre communautés mais également entre la population et les autorités locales : A Kita, les retards dans la mise en œuvre du PNP ou les retards de paiement des indemnités suite aux chantiers HIMO du programme Jigisèmèjiri, sont sources de suspicion vis-à-vis des agents des mairies. En général, les DAG du CSA parviennent aux ménages ayants droit avec plusieurs mois de retard.

Des systèmes de remontée des plaintes quasi systématiquement en place, des marges d'amélioration importantes. Si l'information des programmes vers les populations et acteurs locaux est essentielle, les systèmes d'écoute et de remontée d'information sont tout aussi importants. Ils favorisent l'appropriation des programmes au niveau local (focus groupe réalisés pour définir les critères de pauvreté et adapter à minima les modalités aux différents contextes d'intervention ; assemblée générale pour annoncer publiquement la liste des ménages ayants droit, ect). L'ensemble des programmes ont mis en place des systèmes de remontée des plaintes pour offrir la possibilité aux populations de remonter des dysfonctionnements des programmes. Plusieurs outils sont utilisés. Un numéro vert gratuit peut être mis en place (PAM). Le numéro vert est critiqué par certains acteurs, en raison du faible nombre d'informations remontées ou de leur coût de gestion assez élevé. Plus généralement, ce sont des comités de plaintes (et boîtes à suggestions) qui sont créés pour résoudre les conflits, collecter les plaintes des populations qui n'ont pas pu être résolues au niveau local et les transmettre au niveau préfectoral, puis central. Système le moins onéreux car reposant sur une gestion communautaire, il est également souvent critiqué en raison de la faible fonctionnalité et/ou légitimité de nombreux comités de plainte souvent constitués des chefs et leaders locaux. Se plaindre vis-à-vis d'une aide reçue auprès de notables de la communauté est socialement très mal perçue au Mali et peut être facteur de risques. Ces constats sont partagés par plusieurs autres études (URD(b), 2020 ; Kühlke et al., 2018). En ce qui concerne les programmes étatiques, les données ne sont pas systématiquement capitalisées dans le système de suivi évaluation de chaque programme.

Mixer plusieurs outils de remontée des plaintes et trianguler les données : un facteur de qualité. En complément du suivi de terrain des équipes des opérateurs locaux, des acteurs comme le consortium ARC (programme Key) et le PAM (mobile VAM) notamment dans les zones difficilement accessibles ou en insécurité mettent en place des systèmes d'enquête de satisfaction à distance par téléphone des personnes ayants droit. Cette enquête peut être réalisée soit par le personnel des cellules centrales (et non pas des opérateurs de terrain qui peuvent être critiqués pour leur manque d'objectivité), soit par une organisation tierce. Les informations, liées à des bonnes pratiques comme à des dysfonctionnements, sont capitalisées dans le système de suivi évaluation. L'association de différents systèmes de réclamation (interne, externe, régulier et ponctuel, sur place et à distance) et la triangulation des données semble être une solution pour remonter des informations de qualité.

Ces outils multiples mis en place dans une même localité peuvent cependant conduire à une importante confusion des populations. Ces systèmes de remontée des informations sur place gagneraient à être concerté entre les acteurs. Si la solution d'une interface unique peut être prometteuse pour harmoniser (collecte et traitement des réclamations d'un ensemble de programmes au sein d'un seul mécanisme), elle semble peu réaliste aujourd'hui en raison de la fonctionnalité partielle du RSU et de l'absence de système de suivi-évaluation commun. Des étapes préalables seraient nécessaires, notamment : (i) la capitalisation des données de réclamation dans chacun des systèmes de suivi-évaluation des programmes étatiques ; (ii) l'échange d'informations entre programmes intervenant sur les mêmes localités ; (iii) l'harmonisation des informations et des formats de remontées des données pour rendre interopérable les différents systèmes.

L'harmonisation des systèmes de suivi évaluation des principaux programmes de filets sociaux constitue un des principaux points de blocage. Chaque PTF possède son propre système d'information et méthodologie d'évaluation. L'adoption d'outils consensuels de suivi-évaluation demande une planification commune des activités au niveau local.

Suivre et évaluer les interventions réalisées est une norme partagée par tous les acteurs étatiques et non étatiques. Les plus importants programmes possèdent des manuels techniques qui comprennent une description opérationnelle du système de suivi-évaluation. Ils comportent généralement **trois étapes** : le **suivi régulier**⁴⁵ de chaque intervention (suivi des distributions sur site pour les acteurs de l'assistance alimentaire saisonnière) qui consiste à collecter les principales informations sur le déroulement de l'activité et le nombre de bénéficiaires. Le programme Jigisèmèjiri réalise pour ce suivi régulier quatre évaluations de processus au cours des 3 ans d'appui ; une seconde étape est liée à **l'évaluation** des activités pour mesurer leurs effets en fin de période d'intervention au travers de missions de terrain et d'enquête (PDM ou évaluation d'impact (entre une et deux suivants les programmes en cours et à la fin d'un cycle) ; une troisième étape est liée au **contrôle** au travers de missions d'audit (interne et externe) et de contrôles inopinés.

L'harmonisation des systèmes de suivi évaluation des principaux programmes de filets sociaux constitue **un des principaux points de blocage**. Si tous les programmes ont prévu un système de suivi-évaluation, la mise en pratique est tout autre. Pour les programmes du CSA, il semble extrêmement difficile d'obtenir des données post-distribution faute de moyens financiers alloués à cette activité. En raison du conflit, des difficultés d'accès aux populations dans les villages empêchent les opérateurs de réaliser les enquêtes prévues. Le suivi des personnes en mouvement est également une difficulté relevée par l'ensemble des acteurs. Les données liées aux réclamations sont plus ou moins capitalisées (section 3.7). Chaque PTF possède ses propres indicateurs qui doivent être capitalisés suivant des normes d'évaluation établis au niveau régional pour mesurer les impacts de leurs interventions et réorienter leurs activités suivant ces résultats. Les bases de données étatiques en lien avec les programmes de filets sociaux (RSU) et les programmes d'action sociale (Système d'information sociale SISO⁴⁶) ne sont pour le moment pas interopérables.

Le programme Key a pour sa part réussi à harmoniser entre ses 5 consortia son système de suivi évaluation. Démarche initiée préalablement lors de l'initiative du CCFS, le système de suivi-évaluation a été conçu dès le départ autour d'un cadre logique et de résultats, construit collectivement par l'ensemble des opérateurs. Ce travail au démarrage consistant à fixer les indicateurs de base est long et complexe. Cependant, il a l'avantage de permettre l'appropriation par les acteurs des indicateurs à renseigner et d'aboutir à un système consensuel qui va être utilisé plusieurs années. Selon le coordinateur suivi-évaluation du programme key, des difficultés persistent malgré ce travail en amont liées à la réticence de certaines organisations d'évaluer leurs activités (culture de l'évaluation) et liées à leur capacité à collecter des données sur des domaines bien spécifiques et parfois complexes (indicateurs nutritionnels notamment). Des formations continues et des réunions mensuelles du comité technique sont organisées pour limiter ces difficultés.

L'adoption d'outils consensuels de suivi-évaluation (et donc de planification locale des activités) est un objectif à long terme. Il nécessitera un renforcement de capacité des acteurs au niveau central et local pour une véritable appropriation du système. Au niveau central, le dispositif de suivi évaluation de la PNPS pourrait être articuler à celui du CREDD et de la PolNSAN. Au niveau local, la construction d'un cadre de résultat commun pourrait se faire par exemple autour d'un plan d'action communale (PDSEC - Plan de développement socio-économique et culturel) ou au niveau d'une zone de moyen d'existence (PSME - Planification saisonnière des moyens d'existence) (MSAH/CSA, 2018) que chaque intervenant documente en fonction de ses interventions. Une première étape pour avancer dans ce processus serait de rendre, de façon partielle pour le moment, les bases de données interopérables autour de quelques indicateurs

⁴⁵ Les critères clés utilisés pour le suivi des programmes de transfert monétaire sont généralement simples et assez similaires d'un programme à l'autre : nombre de communes/ villages bénéficiaires des appuis ; nombre de ménages ayants droit (directs et indirects, en proportion par rapport à l'effectif prévu au départ) ; valeur/quantité d'appui reçu par rapport à ce qui était prévu ; indicateurs liés au processus de distribution. Certains acteurs complètent cette liste avec pour le CSA des indicateurs concernant le nombre de formation au sein des ONG partenaires et le nombre de plaintes reçues ; le PAM inclue des indicateurs transversaux liés au genre et à la sécurité (normes internationales).

⁴⁶ Données sociales collectées sur des catégories de personnes spécifiques telles que les personnes indigentes, personnes en situation de handicap L'enquête sociale est financée par l'UNICEF au travers de l'ANAM.

communs de suivi. La DNPSES pourra jouer un rôle majeur en matière de coordination en proposant aux acteurs de renseigner régulièrement un nombre défini d'indicateurs (à l'image de ce qui est fait en matière de suivi de la réponse humanitaire).

3.9 Procédures de requête et accès aux données des programmes

Si des conventions sont passées entre le RSU et certains acteurs, la réticence des acteurs à s'engager à collecter les données nécessaires à l'enregistrement des ménages dans le registre national reste importante. Les bases de données ne sont pas compatibles entre elles et les politiques de confidentialité et de protection des données personnelles restent définies par acteur.

Des conventions de partage de données en cours, un processus d'intégration bloqué en raison d'un manque de confiance des acteurs. Certains programmes, comme le programme Key, se sont engagés à collecter les données à partir du questionnaire du RSU afin que les ménages de leurs interventions soient enregistrés dans la base de données nationales du registre. Aucun budget n'est alloué à cette collecte qui se fait en déconnexion de leurs propres procédures de ciblage ou de suivi évaluation. Le manque d'efficacité et d'efficacités dû à ce double travail est un frein à la capitalisation de qualité des informations. Le fait également de ne pas avoir de retour sur ce qui est fait des données envoyées (pour le moment, elles ne sont pas utilisées par les programmes, ni en matière de ciblage, ni en termes de suivi des ayants droit) mais également le manque de définition commune des concepts rendent beaucoup d'acteurs réticents à s'engager dans cette collaboration de partage de données (section 2.4).

Politique de confidentialité, de protection et de partage des données personnelles. Les programmes ont chacun de leur côté leur politique de confidentialité et de protection des données personnelles. La divulgation et le partage des données personnelles est un sujet extrêmement sensible en période de conflit (données liées à l'origine ethnique, à la religion, à l'affiliation politique, à leur statut de réfugié, ...), car elle peut mettre en danger les personnes ayant droit des programmes. Les ONG partenaires ainsi que les prestataires financiers doivent ainsi rassurer leurs PTF quant à leur gestion des données personnelles. Le PAM par exemple définit 9 principes concernant la protection des données en lien avec le consentement éclairé des ménages enquêtés, la qualité et légitimité des données collectées, la garantie de confidentialité, l'accès des ménages ayant droit à leurs données, la sécurité du stockage des données, à l'anonymisation des données une fois que le but de leur collecte a été atteint... (manuel technique sur les transferts de type monétaire, PAM, 2014). Au niveau des programmes d'Etat, un cadrage juridique est nécessaire. Un protocole a été élaboré lors de la conception du RSU et approuvé par l'autorité nationale de protection des données afin de préciser le mode d'accès aux données, en déterminant différents niveaux de sécurité en fonction du type de données à partager.

Une norme à court terme **d'interopérabilité partielle des bases de données est à construire** pour initier le partage des données sur des bases solides (section 3.8). Selon Kühlke et al. (2018), il semble davantage pertinent de viser à court terme une interopérabilité partielle entre les différents systèmes de gestion des acteurs qu'une interopérabilité complète en raison du contexte de conflit. Un encodage harmonisé d'au moins une partie des données par exemple pourrait permettre de croiser certaines données clés et limiter les doublons.

3.10 Gouvernance et articulation institutionnelle des programmes de filets sociaux

Au niveau central, comme au niveau local, une stratégie d'articulation institutionnelle est souhaitable. Le décloisonnement des cadres nationaux d'orientation de la protection sociale, de la nutrition et de la sécurité alimentaire est nécessaire pour orienter les ressources suivant les priorités discutées et intégrer les activités entre elles. Au niveau local, les cadres de gouvernance communautaire (CLOCSAD, CCSA), s'ils sont fonctionnels, sont trop peu consultés lors de la définition et la coordination des activités. Si les services techniques du développement social apprécient les ressources mises à leur disposition dans le cadre du programme national Jigisèmèjiri ou de certaines ONG, ils sont dans l'ensemble (développement social, agriculture, élevage, génie rural) très critiques vis-à-vis de leur implication dans la mise en œuvre des programmes de filets sociaux. Ils revendiquent a minima leur implication dans la validation des réalisations des programmes, dans les études de faisabilité et le suivi, et a maxima, dans la maîtrise d'ouvrage des équipements.

En matière de gouvernance des programmes des filets sociaux, l'articulation institutionnelle est réfléchi à deux niveaux : à l'échelle centrale au niveau des structures étatiques et des PTF ; à l'échelle locale entre parties prenantes ayant un rôle dans la mise en œuvre de ces programmes.

Gouvernance au niveau central. La DNPSES a été créé en 2016 pour orienter et coordonner les activités des programmes de filets sociaux. Au cœur des partenariats PTF – Etat dans le domaine de l'assistance sociale, les moyens financiers et humains qui lui sont alloués sont aujourd'hui insuffisants pour suivre et coordonner un si grand nombre d'acteurs impliqués. Le renforcement de capacité (programmation, logistique, statistique...) et de leadership politique de la DNPSES est un facteur central dans le processus d'harmonisation des programmes de filets sociaux. En matière de définition des rôles et responsabilités, des conflits d'attribution entre structures de l'Etat (acteurs de la protection sociale et de la sécurité alimentaire notamment) existent. Sans cadre de coordination des financements, la direction générale du budget est en incapacité de suivre les appuis financiers des PTF en matière de filets sociaux.

Les dispositifs de coordination entre institutions mais également entre ministères sont peu fonctionnels. Il serait nécessaire de décloisonner les cadres nationaux d'orientation des programmes de filets sociaux (Conseil National d'Orientation Stratégique de la protection sociale - CNOS-PS), des programmes de sécurité alimentaire (Conseil National de Sécurité Alimentaire - CNSA) et de nutrition (Conseil National de Nutrition - CNN) en un Conseil National de Sécurité Alimentaire Nutritionnel et de la Protection Sociale (CNSANPS) domicilié à la Primature (voir PolNSAN et MSAH/CSA, 2018). Le PAM, en matière de cantine scolaire souhaiterait à l'avenir que le Conseil national pour les cantine scolaire (CNCS), rattaché actuellement au Ministère de l'Education, puisse être rattaché à une tutelle en lien avec la protection sociale⁴⁷.

A l'image du DNSA, le rapport MSAH/CSA (2018) (Etude pour une meilleure articulation des interventions de filets sociaux et de prévention réponse aux crises au Mali) appuie la création d'une commission mixte de concertation, constituée par les structures gouvernementales (les Secrétaires Généraux des Ministères impliqués dans la protection sociale : Santé, Agriculture, Elevage et Pêche, Education, Environnement, Finances, Commerce, Promotion de la Femme, Protection Civile, Affaires religieuses, Collectivités Territoriales) ainsi que l'ensemble des PTF impliqués dans le financement des filets sociaux afin : (i) de définir les orientations stratégiques et l'orientation des ressources en matière d'assistance sociale ; (ii) de suivre la situation de la vulnérabilité des populations sur la base des dispositifs de collecte de données existants ; (iii) de valider annuellement le programme et budget du programme national des filets sociaux ; (iv) de veiller à la bonne gouvernance du Dispositif à travers la réalisation des audits et le suivi évaluation externe du programme national des filets sociaux (MSAH/CSA, 2018). Le renforcement des capacités humaines et financières du groupe technique de coordination de la protection sociale (GT PTF/PS) est également un préalable pour améliorer la coordination des programmes (section 2.5) et dépasser les conventions bilatérales (MoU) entre deux partenaires existants actuellement.

Gouvernance au niveau local. Les cadres de gouvernance communautaire (CLOCSAD, CCSA) sont trop impliqués dans la définition et la coordination des activités. Si les opérateurs contractualisent avec les communes, les PDESC sont encore trop peu pris en compte dans les cadres de résultat des projets. Les services techniques du développement social, de l'agriculture et de l'élevage ou du génie rural se plaignent d'une trop faible implication dans la mise en place des activités de filets sociaux et de leur incapacité à se rendre sur le terrain et suivre les ménages ayants droit. S'ils n'ont pas été impliqués au début des opérations, une fois le projet terminé, les services techniques n'ont pas les clés pour poursuivre les activités en recherchant des synergies avec d'autres partenaires par exemple. A Kita, les services techniques de l'agriculture et de l'élevage, du génie rural ont été peu impliqués lorsque les activités HIMO et AGR ont été mises en œuvre malgré leur connaissance des acteurs et des contextes. Les ONG partenaires sont vues dans certains cas comme des acteurs concurrents. Les services techniques sont généralement appelés uniquement pour régler un conflit.

Pourtant, des arrangements institutionnels vis-à-vis des acteurs déconcentrés existent. Le programme Jigisèmèjiri implique systématiquement le service technique du développement social dans la mise en œuvre du programme et renforce à travers des agents de suivi locaux Jigisèmèjiri les capacités des équipes locales. Le CSA avec le programme PRESA s'appuie sur un accord tripartite de collaboration entre la collectivité,

⁴⁷ Le CNCS et le PAM collabore tout au long de la mise en œuvre des programmes des cantines scolaires, du ciblage à la stratégie de retrait du PAM pour pérenniser l'activité.

l'ONG et le service déconcentré sur l'appui conseil « transfert monétaire – moyens d'existence » des ménages ayants droit. Certaines ONG signent des protocoles techniques et financiers avec les services techniques afin qu'ils puissent accompagner la mise en place des activités (formation, per diem pour les déplacements). Le programme KEY (et l'UE) exige la signature d'accord cadre avec l'ensemble des services techniques impliqués sur les 4 piliers du programme.

4. AU-DELA DES REGLES DE BONNES PRATIQUES : PREREQUIS POUR UN GUIDE DES NORMES ET PROCEDURES

Ce document technique est la première version d'un guide méthodologique ayant pour objectif de définir les modalités d'intervention des programmes de filets sociaux au Mali. A la demande de la DNPSES, il est issu d'une réflexion menée de janvier à mai 2020 autour des écarts de pratiques et des règles communes à adopter en matière de filets sociaux avec les principaux acteurs intervenant dans ce secteur. Des entretiens et deux ateliers de travail ont été organisés sur cette période. Un rapport d'étude détaille l'ensemble des pratiques et modalités d'intervention. Ce document court et synthétique a vocation à être utilisé de manière indépendante.

Etablir un document consensuel sur des normes et procédures en matière de filets sociaux est un objectif à visée moyen / long terme. C'est un document qui doit être construit progressivement et qui demande à évoluer fréquemment. Le contexte au Mali est particulièrement difficile pour faire émerger des normes communes : la complexité du dispositif institutionnel actuel du secteur de la protection sociale rend difficile le portage politique de ce processus par la DNPSES ; les besoins des populations sont très évolutifs et les acteurs ont une faible capacité à anticiper le niveau de leurs ressources financières pour mener leurs activités et donc à coordonner les actions ; les dispositifs techniques et organisationnels prévus faciliteront l'harmonisation (RSU, espaces de concertation) mais sont pour le moment peu fonctionnels.

Plus qu'un guide, ce document est davantage un outil de travail à partir duquel les acteurs pourront discuter et faire évoluer progressivement leurs pratiques dans une direction commune. Si certaines procédures communes ont pu émerger, certains conflits de règles n'ont pas pu être arbitrés pendant l'étude. Nous présenterons alors de manière synthétique les options possibles. Ce document est la première étape de formulation d'un guide technique des normes et procédures. Pour la plupart des règles présentées ici, un travail de concertation approfondi doit être mené entre les parties prenantes. Ce document constitue une base de réflexion pour formuler des prérequis nécessaires et poursuivre le processus d'harmonisation.

La section 1 présente les principes ou normes communes adoptés par les acteurs pour construire et orienter leurs programmes de filets sociaux.

La section 2 précise les règles communes d'utilisation des programmes de filets sociaux pour les acteurs ou les options ouvertes suite à l'étude. Des propositions de règles communes ou options éventuelles sont indiquées dans des **encadrés jaunes**, les propositions en matière d'étapes complémentaires en cas de règles ne faisant pas l'objet d'un arbitrage clair sont indiquées dans des **encadrés gris**. Chaque règle sera associée à un ou plusieurs principes. Pour chaque étape complémentaire proposée pour avancer dans le processus d'harmonisation, seront indiqués les principaux acteurs concernés ainsi que le pas de temps de réalisation.

4.1 Principes adoptés pour le guide

Neuf normes ont été dégagées pendant l'étude. Ces normes sont des grandes orientations ou lignes directrices qui guident la prise de décision et les choix des acteurs en matière de modalités d'intervention. Les acteurs doivent chercher à s'aligner sur ces principes communs pour justifier leurs stratégies politiques et règles opérationnelles en matière de programmes de filets sociaux.

Principe 1. Responsabilité de l'Etat envers ces citoyens. L'Etat a le devoir de suivre ses ayants droit et d'assurer leur accès à un droit social d'accès à un minimum vital.

Principe 2. Sécurité et protection des populations. Les programmes doivent s'assurer que les modalités d'intervention choisies ne mettent pas en danger leurs ayants droit. Ils doivent s'assurer que l'utilisation des données personnelles collectées lors de leurs interventions garantisse la sécurité des populations.

Principe 3. Continuité des appuis proposés. Les programmes étatiques et non étatiques peuvent faire le choix d'articuler les programmes pour permettre une graduation progressive des aides ou garantir un minimum d'appui lors d'une intervention (en temps ou en valeur). La stratégie de sortie des programmes est cadrée.

Principe 4. Équité. Les appuis doivent être dimensionnés à la hauteur des besoins de chacun. Les acteurs peuvent faire le choix d'assurer une couverture maximale des personnes dans le besoin, couverture géographique et/ou en nombre ou profil d'ayants droit.

Principe 5. Efficacité. Les choix des modalités peuvent s'expliquer par la maximisation des impacts des programmes.

Principe 6. Efficience. Les acteurs s'engagent à mutualiser certains outils et démarches pour rationaliser les ressources disponibles (humaines, matérielles, financières...).

Principe 7. Redevabilité et acceptabilité vis-à-vis de la population. Les programmes s'engagent à expliquer et communiquer sur les objectifs des programmes, à relever les insatisfactions et à les corriger pour maximiser l'appropriation des programmes de filets sociaux par les populations.

Principe 8. Pérennité et appropriation des programmes de filets sociaux par l'Etat afin de pérenniser les interventions et renforcer le système national des filets sociaux.

Principe 9. Indépendance. Chaque acteur est responsable des résultats de son intervention et notamment des résultats de sa procédure de ciblage. Il peut adapter ses modalités pour répondre aux contraintes des zones d'intervention.

4.2 Procédures adoptées et mesures complémentaires nécessaires pour avancer en matière de normalisation des filets sociaux

(i) Règles dégagées vis-à-vis de la nature des transferts

Les règles employées pour choisir le type de transferts à prioriser sont claires et sont justifiées par des contraintes de terrain analysées.

Règles à adopter / à discuter sur les types de transfert

A : Les acteurs cherchent à utiliser des transferts monétaires plus qu'à distribuer des vivres lorsque le contexte le permet (en dehors de zones ou pendant les périodes où les risques de rupture d'approvisionnement sont importants). L'option monétaire est clairement préférée par les populations en raison de sa plus grande flexibilité à répondre à leurs besoins les plus urgents. *Principe 6 (efficience) et principe 7 (redevabilité et acceptabilité).*

B : Les acteurs produisent les analyses nécessaires (analyse sécuritaire, analyse de marché, de risque, coût-efficacité et coût efficience, préférence des populations) pour justifier leur choix de type de transfert. *Principe 2 (sécurité et protection des populations), 5 (efficacité), 6 (efficience) et 7 (acceptabilité).*

Etapas pour avancer dans le processus d'harmonisation

- Tester en multipliant les pilotes et expérimentations locales des modalités par paiement électronique pour améliorer ses résultats, jugés assez faibles jusqu'ici, mais prometteurs en matière d'efficience et de sécurité des populations. *Opérateurs de transfert monétaire. Recommandation à court terme.*

(ii) Règles dégagées vis-à-vis de la valeur des transferts

L'harmonisation de la valeur des transferts monétaires est centrale pour beaucoup d'opérateurs car les écarts de pratique posent des incompréhensions importantes au niveau local. L'harmonisation est certes partielle et non systématique, mais le processus est bien engagé. Beaucoup d'acteurs (notamment ceux intervenant en matière d'assistance alimentaire) s'alignent de fait sur les montants proposés par le programme national Jigisemèjiri. Si un montant par objectif semble être aujourd'hui la tendance, les opérateurs sont engagés dans un processus de construction commun d'une méthodologie de calcul de la valeur des transferts qui puisse faire évoluer les montants suivant le profil de vulnérabilité des zones de moyen d'existence et des ménages. En raison d'un manque d'appropriation de cette méthode, les populations semblent réticentes à accepter

des montants différents. Le partage d'une méthode permettrait aux acteurs de définir des valeurs minimales d'intervention (montants à partir desquels il est justifié d'intervenir) et de s'associer à des partenaires pour atteindre ces seuils.

Règles à adopter / à discuter sur la valeur des transferts

A : Les acteurs utilisent une méthodologie commune de calcul de la valeur des transferts monétaires qui permette que les valeurs évoluent en fonction des besoins et des zones de moyen d'existence. Une approche holistique des besoins, alimentaire et non alimentaire est retenue dans cette méthodologie. *Principe 4 (Équité). Privilégier la différenciation des montants sur des critères catégoriels et simples (nombre d'enfants par exemple) plutôt que sur des indices composites de vulnérabilité. Principe 7 (redevabilité et acceptabilité)*

B : Concernant les indemnités HIMO versées, leur valeur doit suffire à satisfaire leurs besoins alimentaires immédiats. A noter, l'acceptabilité sociale de l'activité est davantage liée à la pertinence de l'actif construit qu'à la valeur de l'indemnité. *Principe 5 (efficacité) ; Principe 7 (redevabilité et acceptabilité).*

C : Les acteurs articulent leurs appuis pour atteindre des valeurs minimales par intervention (valeur en dessous de laquelle il ne serait pas pertinent d'intervenir). Règle à discuter - *Principe 3 (continuité) et 5 (efficacité)*

Étapes pour avancer dans le processus d'harmonisation

- Poursuivre le travail de concertation initié en 2019 autour d'une méthodologie commune de calcul (acteurs de la protection sociale et de la sécurité alimentaire notamment) en valorisant les paramètres retenus collectivement. *Ensemble des acteurs impliqués dans des programmes de filets sociaux. Travail à court terme.*
- Expérimenter la « contextualisation du panier de dépense minimum » (c'est-à-dire le fait d'avoir des montants différents selon les zones et les profils de vulnérabilités) pour limiter les incompréhensions et frustrations des populations. *Groupe de travail technique restreint. Etude à moyen terme.*
- Définir conjointement des seuils minimaux à partir desquels il est pertinent d'intervenir. Ce travail est difficile et l'idée d'imposer des valeurs minimales doit être débattue au sein du groupe de travail : quelle valeur donner à la survie d'un ménage ? Même si la valeur minimale n'est pas atteinte, dans une situation d'urgence, l'aide peut être vitale. Définir les procédures qui permettraient qu'un appui, si sa valeur est inférieure au seuil minimal défini, soit complété par un autre (aux objectifs similaires). Expérimenter à l'échelle communale. *Groupe de travail technique restreint. Etude à moyen terme.*
- Concernant les aides aux populations déplacées, certains acteurs proposent que la valeur du transfert doit être plus importante sur les trois premiers mois du déplacement (100%), puis dégressives sur les 3 mois suivants (60%). Il serait intéressant de justifier cette proposition par des études complémentaires. *Etude à court terme.*

(iii) Règles dégagées vis-à-vis de la durée et la périodicité des aides

Les écarts de pratique en matière de période de paiement sont pertinents car ils répondent à des contraintes de terrain et sont justifiés par l'analyse des besoins. Seule la durée de l'appui d'un programme permanent (de type Jigisèmèjiri) ou d'appui résilience (de type programme Key ou PAM) pose la question de la sortie de programme : déterminer un seuil à partir duquel un ménage ne serait plus éligible à recevoir une aide reste problématique pour une grande majorité d'acteurs.

Schéma 2. Planning annuel du type d'interventions en matière de filets sociaux en fonction de l'objectif du programme (assistance saisonnière, permanente ou de résilience)

	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Aout	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Assistance saisonnière	Réponse aux urgences (PDI)		Réponse à la soudure pastorale + PDI			Réponse à la soudure agro-pastorale + PDI			Réponse aux inondations et pré-soudure pastorale + PDI			
Assistance pluriannuelle	Versement équiv. à 2 mois		Versement équiv. à 2 mois		Versement équiv. à 2 mois		Versement équiv. à 2 mois		Versement équiv. à 2 mois		Versement équiv. à 2 mois	
Appuis AGR	Appui AGR / Création d'actifs communautaires et transferts de ressources (cash/vivres) pendant la saison sèche					Appui activités de mise en champs / reboisement						

Règles à adopter / à discuter sur la durée et la périodicité des aides

A : Les acteurs s'entendent sur les périodes clés d'activité suivant les objectifs de leurs interventions (planning type, schéma 2). Principe 5 (efficacité).

B : La durée minimale d'appui des PDI est de 6 mois. Principe 5 (efficacité).

C : La durée adéquate du suivi nutritionnel et médical des femmes enceintes et femmes allaitantes est de 12 mois. En ce qui concerne le suivi nutritionnel des enfants, la période des 1000 jours (dès la conception de l'enfant à ses deux ans) est cruciale et promeut une approche globale de la santé de la mère et de l'enfant. Principe 5 (efficacité).

D : Les acteurs articulent leurs appuis pour garantir une durée minimale d'intervention (durée en dessous de laquelle il ne serait pas pertinent d'intervenir). Règle à discuter - Principe 3 (continuité) et 5 (efficacité). Pour les programmes pluriannuels, la durée minimale d'appui est de 3 ans (rotation des ménages ayants droit à la fin d'un cycle d'un programme) ; pour les programmes d'assistance alimentaire saisonnière, la durée minimale d'appui serait encore à discuter (entre 1 et 3 mois) ; pour les appuis aux PDI, la durée minimale est de 6 mois (règle B) ; pour les appuis nutritionnels, 12 mois pour les FEFA et 1000 jours pour les enfants ; pour les appuis cantine, 3 ans au minimum.

Etapas pour avancer dans le processus d'harmonisation

- A l'image de la décision d'établir une valeur minimale en dessous de laquelle il ne serait pas pertinent d'intervenir (règle C, valeur du transfert), établir une durée minimale d'intervention pendant la soudure peut être questionné : intervenir sur un ou deux mois en matière d'assistance alimentaire peut rester pertinent pour certains ménages pour passer la période. **Etablir les procédures d'articulation des programmes pour garantir une période minimale d'appui** (à établir par type de programme). *Ensemble des acteurs impliqués dans des programmes de filets sociaux. Travail à court terme.*
- **Pour les programmes pluriannuels, la règle liée à la sortie de programme d'un ménage ayant droit n'est pas établie.** En raison d'un budget insuffisant pour couvrir l'ensemble des ménages pauvres et/ou en insécurité alimentaire mais également en raison d'un système de suivi-évaluation insuffisant, la règle admise est la rotation des ménages ayants droit à la fin d'un cycle d'un programme (projet de 3 ans) et l'appui résilience des anciens ayants droit. *Principe 3 (continuité) et 4 (équité).* **Réflexion à mener sur les critères qui définissent les seuils à partir desquels le ménage n'est plus considéré comme ayant-droit. Travail à mener en parallèle de la définition des périodes d'actualisation des données du RSU.** *Acteurs impliqués dans des programmes pluriannuels de filets sociaux. Travail à moyen terme.*

(iv) Règles dégagées vis-à-vis de la définition des cibles

La question de la définition des cibles s'articule aux objectifs des programmes. Les profils des ménages en insécurité alimentaire et ceux touchés par une pauvreté chronique sont proches et les critères pour les définir sont très souvent identiques. Lorsque les programmes s'adressent aux PDI, la norme est également de proposer des appuis aux familles hôte et résidente dans un objectif de cohésion sociale. Au bout de 6 mois, les PDI sortent de cette catégorie pour rejoindre celle des personnes vulnérables. Cette norme appelle à une réflexion autour de la prise en charge des populations déplacées par le conflit par des programmes de lutte

contre la pauvreté chronique (type Jigisèmèjiri) ou de promotion de la résilience (appui AGR, HIMO ; FFA/PAM, ect). En ce qui concerne les appuis AGR, une règle commune aux acteurs privilégie les ménages ayant un minimum d'actifs et une expérience préalable dans le développement d'AGR pour maximiser la réussite des projets (critère d'efficacité). Une règle également commune aux acteurs concerne le fait d'adresser les appuis résilience à des groupements afin de diminuer les frustrations du reste de la communauté non bénéficiaire (programme FFA/SAMS/PAM).

Si les critères catégoriels pour définir les profils de pauvreté et d'insécurité alimentaire semblent harmonisés, la définition du ménage n'est pas stabilisée car complexe. Elle a un impact fort en termes de ressenti des populations et d'impacts des programmes. Pour les programmes de filets sociaux, l'unité ménage la plus petite – femme avec enfants - semble la plus intéressante car à même de capter des dynamiques fines en matière de santé, de nutrition et de scolarisation des enfants. A contre sens de la tendance actuelle de prioriser les femmes dans les programmes de filets sociaux en Afrique de l'Ouest, le fait de cibler les femmes en tant qu'allocataire directe des transferts monétaires n'est pas une règle admise au Mali. Cette règle évolue et s'applique pour les appuis AGR de seconde génération du programme Jigisèmèjiri où les femmes sont priorisées pour mener leurs activités.

Règles à adopter / à discuter vis-à-vis de la définition des cibles

A : Les profils des ménages ciblés par les programmes de lutte contre la pauvreté et ceux ciblés par les programmes de lutte contre l'insécurité alimentaire sont proches. Les critères pour les définir sont très similaires quel que soit le programme (satisfaction des besoins alimentaires, capacité productive, réseau social et niveau de dépendance, situation familiale et état de santé).

B : Lorsque les PDI sont bénéficiaires d'aides sociales, les acteurs doivent prévoir en parallèle (ou chercher à trouver des partenaires pour compléter l'intervention) les appuis en faveur des familles hôtes et dans une certaine mesure des appuis aux populations résidentes. Ces appuis complémentaires ont un impact en termes de cohésion sociale. *Principe 7 (acceptabilité)*

C : Les acteurs doivent prévoir la continuité des appuis en cas de déplacement des personnes ayant-droit (en cas de conflit, mais également en cas de recherche d'activité/emploi, en cas de transhumance...). *Principe 3 (continuité) et 5 (efficacité)*

D : Les acteurs proposant des appuis résilience (AGR) doivent cibler prioritairement les ménages ayant déjà une expérience dans le développement d'AGR et des bras valides pour maximiser les chances de réussite des projets. *Principe 5 (efficacité)*. Ils doivent également chercher à proposer des **appuis communautaires** pour atténuer les frustrations au niveau local. *Principe 7 (acceptabilité)*

E : Définition du ménage. L'unité ménage la plus petite – femme avec enfants - semble la plus intéressante pour être utilisée dans le cadre de programmes de filets sociaux car à même de capter des dynamiques fines en matière de santé, de nutrition et de scolarisation des enfants. *Principe 4 (équité) et 5 (efficacité)*. Cette définition est particulièrement intéressante dans la perspective de l'application d'une méthodologie commune de calcul de la valeur des transferts monétaires (règle A section ii).

F : Les femmes sont les cibles privilégiées des programmes d'appui AGR.

Étapes pour avancer dans le processus d'harmonisation

- Réfléchir aux modalités d'une **coordination possible entre les programmes d'assistance aux PDI et les programmes d'assistance pluriannuelle** de lutte contre la pauvreté. *Acteurs impliqués dans des programmes pluriannuels de filets sociaux et ceux proposant des appuis aux PDI. Travail à moyen terme.*
- Réfléchir aux modalités qui permettraient le **suivi des prestations aux ménages qui se déplacent** (suite à un conflit ou à une mobilité due à un système d'activité). *Ensemble des acteurs impliqués dans des programmes de filets sociaux. Travail à moyen terme.*
- Mener un travail de concertation visant à adopter une **définition commune de l'unité ménage** est aujourd'hui centrale dans le processus de construction du RSU. Réfléchir également aux implications sociopolitiques et programmatiques d'un **transfert des aides directement aux femmes** si la définition du ménage « femme et enfants » est retenue dans les programmes de filets sociaux. *Ensemble des acteurs impliqués dans des programmes de filets sociaux. Travail à court terme.*

(v) Règles dégagées vis-à-vis de la couverture des appuis

Les acteurs font face à un manque de financement important pour couvrir l'ensemble des besoins et ont des difficultés à répondre à la fois aux normes d'équité et d'efficacité. Deux positionnements opposés se dégagent en matière de couverture géographique des appuis : certains acteurs privilégient la norme d'équité en adoptant une règle de continuité géographique (selon un objectif d'équité territoriale) ou en suivant le principe de « do no harm » en évitant de cibler un nombre trop faible de ménages qui engendrerait l'exclusion de ménages pauvres ; d'autres acteurs préfèrent retenir une règle d'efficacité en concentrant leurs appuis sur les villages/ménages les plus exposés à l'insécurité alimentaire. Ces acteurs s'accordent sur un pourcentage minimal de ménage à retenir par village pour maximiser les impacts de leurs programmes au niveau d'une localité (éviter l'effet 'saupoudrage').

Les règles adoptées dans les manuels de procédures peuvent être modifiées dans les faits pour (i) s'adapter aux tensions préexistantes entre les villages - les ONG peuvent être amenés à cibler, en cas de tensions fortes entre villages, l'ensemble des villages pour minimiser les risques de conflit ; (ii) diminuer les effets négatifs d'un taux de couverture trop faible – les acteurs peuvent se répartir les villages ou élargir les cibles (faire bénéficier un groupement plutôt qu'un individu par exemple) pour atténuer les tensions ; (iii) s'adapter à des contraintes budgétaires fortes – l'Etat priorise des villages pour certaines composantes de son programme ou établit une rotation selon les années.

Règles à adopter / à discuter vis-à-vis de la couverture des appuis

Les règles liées à la couverture des appuis ne sont pas consensuelles. Les options proposées ici doivent être discutées entre les parties prenantes et faire l'objet d'arbitrage.

A : En raison de l'ampleur des besoins actuels, dans la mesure du possible, les acteurs se coordonnent pour ne pas cibler les mêmes communes dans un cercle pour maximiser la couverture géographique des programmes. Principe 4 (équité).

B : Règle liée à la couverture à l'échelle de la commune non consensuelle.

Pour des raisons d'équité territoriale, les programmes nationaux couvrent l'ensemble des villages d'une commune. Principe 1 (responsabilité) ; Principe 4 (équité).

Les acteurs de l'aide humanitaire peuvent faire le choix de concentrer leurs appuis sur les villages les plus exposés à l'insécurité alimentaire pour maximiser les impacts des appuis. Principe 3 (continuité) et 5 (efficacité).

Si deux programmes interviennent dans un village :

a. Option 1 - les acteurs se coordonnent pour ne pas cibler les mêmes ménages pour maximiser le taux de couverture des appuis et diminuer les tensions locales. Principe 4 (équité) et principe 7 (acceptabilité).

b. Option 2 - les acteurs s'accordent pour concentrer et articuler leurs appuis (cumul de plusieurs appuis sur les mêmes ménages). Principe 3 (continuité) et 5 (efficacité).

C : Elargissement des cibles. En cas de faible taux de couverture, les programmes sont incités à proposer, en parallèle des appuis individuels, d'autres formes d'appuis (collectifs ou cibles catégorielles différentes) afin qu'une plus large partie de la communauté bénéficie des aides. Principe 7 (acceptabilité).

Étapes pour avancer dans le processus d'harmonisation

- Mener un travail de concertation pour hiérarchiser les règles d'équité vs efficacité qui s'appliquent au choix de couverture selon le type d'appui. Associer des mesures compensatrices à chaque règle (adopter un seuil minimal de couverture, élargissement des cibles, garantie des montants...) pour atténuer les effets négatifs d'une faible couverture ou d'une couverture partielle. Effectuer des arbitrages entre les options en cas d'interventions multiples à l'échelle village. *Ensemble des acteurs impliqués dans des programmes de filets sociaux. Travail à court terme.*

- Mener un **travail de recherche pour voir dans quelle mesure un seuil minimal de couverture à l'échelle du village** (% minimal de ménages à retenir par village) peut être dégagé : à partir de quelle couverture les appuis peuvent avoir un impact positif et à partir duquel les tensions au niveau local sont minimisées ? *Groupe de travail technique restreint. Etude à moyen terme.*

(vi) Règles dégagées vis-à-vis des dispositifs de ciblage

Deux méthodes principales sont utilisées au Mali pour cibler les ménages des programmes de filets sociaux: la méthode de ciblage des ménages ayants droit chroniquement pauvres utilisée par le programme national Jigisèmèjiri ; la méthode du cadre harmonisé (ciblage des ménages souffrant d'insécurité alimentaire) mis en œuvre par le CSA avec l'appui de ses partenaires (PAM notamment). Ces deux méthodes sont standardisées suivant des normes promues au niveau régional (voire internationale), respectivement par la Banque mondiale et par le CILSS. Les écarts de pratique au sein de ces modèles existent. Cependant, ils sont relativement limités car, sous la pression des PTF, les acteurs respectent en général les principales normes édictées au niveau régional. Ainsi, les méthodes utilisées sont mixtes (géographique, communautaire et statistique). Les écarts de pratique sont justifiés pour (i) répondre à des objectifs spécifiques de programme et maximiser leurs impacts ; (ii) s'adapter aux contextes d'intervention très difficiles au Mali depuis 2012 et aux tensions fortes qui existent dans et entre les communautés des localités d'intervention.

Règles à adopter / à discuter vis-à-vis des dispositifs de ciblage

A : Le ciblage répond à un devoir éthique d'identifier les populations les plus dans le besoin et les méthodologies utilisées répondent à cette obligation. Les acteurs étatiques et non étatiques utilisent une méthodologie mixte de ciblage (étape géographique, communautaire et statistique) basées sur une évaluation claire de la vulnérabilité et la pauvreté. Les variables utilisées doivent être simples, facilement mesurables ou observables, peu nombreux. *Principe 1 (responsabilité) ; Principe 5 (efficacité).*

B : Chaque acteur est responsable de son ciblage et peut, s'il le pense nécessaire, adapter sa méthode de ciblage pour répondre aux contraintes des zones d'intervention. *Principe 8 (indépendance)*

C : Des critères catégoriels simples et appropriables par les communautés peuvent être introduits en fin de ciblage, dans les cas où les bénéficiaires potentiels (enregistrés comme pauvres) sont trop nombreux par rapport au quota prévu. Cette dernière étape permet de ne pas discriminer les ménages sur des critères trop fins (seuils non discriminants). *Principe 7 (redevabilité et acceptabilité)*

D : En cas de taux d'erreur supérieur à 20% avéré lors de l'enquête de vérification, les acteurs doivent renouveler la procédure de ciblage. *Principe 4 (équité), 5 (efficacité), 7 (redevabilité et acceptabilité)*

E : Il doit être systématiquement proposé aux services techniques du développement social d'être impliqués pendant les opérations de ciblage afin de pouvoir gérer les conflits post-ciblage (accompagnement sur place si possible, information complète du déroulement des séances a minima avec le résultat du ciblage). *Principe 8 (pérennité et appropriation)*

F : Eviter la multiplication des procédures de ciblage dans un laps de temps court sur la même localité. Les acteurs peuvent mutualiser leurs séances de ciblage au niveau des villages pour rendre plus lisible les actions menées. *Principe 5 (efficacité), 6 (efficacité) et 7 (redevabilité et acceptabilité).* Cette règle opérationnelle est extrêmement difficile à mettre en place puisqu'elle demande aux acteurs de se concerter sur la période d'enquête. Ils devront s'accorder sur l'option à privilégier : objectif de couverture (répartition des ménages entre les acteurs), ou de concentration des appuis (cumul de plusieurs appuis sur les mêmes ménages) (voir règle B couverture des appuis).

G : Les acteurs doivent trouver un équilibre entre diminuer la fréquence des ciblage (principe 6 - efficacité) et garantir une adéquation des données aux réalités des zones (actualisation des données). *Principe 5 (efficacité).*

Etapes pour avancer dans le processus d'harmonisation

- **Etude d'estimation des coûts** liés : (i) au **renouvellement des enquêtes en cas d'erreurs** d'inclusion ou d'exclusion trop importantes ; (ii) à l'**implication des services techniques du développement**

social aux procédures de ciblage. Adapter les procédures aux résultats des études économiques. *Ensemble des acteurs impliqués dans des programmes de filets sociaux. Travail à court terme.*

- Mener un travail de concertation pour **définir les procédures d'une mutualisation des séances de ciblage au niveau village** et **définir le pas de temps de nécessaire entre deux mises à jour des bases de données**. Concertation à poursuivre dans le cadre de la mise en place du RSU. *Ensemble des acteurs impliqués dans des programmes de filets sociaux. Travail à moyen terme.*

(vii) Règles dégagées vis-à-vis des procédures de redevabilité envers les populations

La communication des programmes auprès des populations, des autorités décentralisées et services techniques et des autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre de programmes de filets sociaux sur les sites d'intervention est une étape centrale soulignée dans les manuels de procédure de beaucoup d'acteurs étatiques et non étatiques. Les outils de communication peuvent cependant être peu adaptés et les espaces d'information peu fonctionnels. En matière de redevabilité, plusieurs outils sont utilisés pour remonter les plaintes des populations : numéro vert, boîte à suggestion, création de comité de plainte au niveau du village. Ces systèmes sont en général assez critiqués, en raison de la faiblesse du nombre de réclamations qui remontent et/ou de leur coût. Une démarche de qualité viserait à mixer les outils de remontée des informations (les bonnes pratiques comme dysfonctionnements) : suivi interne par les équipes du programme ou externe (tiers indépendant), régulier et ponctuel, sur place et à distance par téléphone... A l'image de la multiplication des procédures de ciblage qui peut brouiller la compréhension des populations sur les actions menées, avoir des systèmes de réclamation par acteurs dans une même localité est source de confusion. Ces systèmes, mêmes mixtes, gagneraient à être utilisés de façon concertée par les acteurs (logique de guichet unique dans les villages).

Règles à adopter / à discuter vis-à-vis des procédures de redevabilité envers les populations *Principe 7 (redevabilité et acceptabilité)*

A : Les acteurs s'assurent qu'un pourcentage important de ménages soit informés du programme. Les acteurs doivent adapter leurs supports de communication aux cibles et objectifs de leurs programmes. Pour améliorer la compréhension des populations, des **sessions d'information devraient être tenues régulièrement, au début et au cours des programmes (tous les 6 mois)**. Les critères de ciblage doivent être présentés en début de processus.

B : Les acteurs préfèrent un système de réclamation mixte. L'association de différents systèmes de réclamation (interne, externe, régulier et ponctuel, sur place et à distance) et la triangulation des données semble être une solution pour remonter des informations de qualité. Ce système devrait être basé à la fois sur la remontée des plaintes mais également sur des **enquêtes de satisfaction sous la forme d'un système de contrôle qualité**. Les supports de communication et le partage avec la population d'un planning clair concernant la mise en œuvre de ce système semblent clés.

Etapas pour avancer dans le processus d'harmonisation

- Intégration d'indicateurs de suivi sur la qualité de l'assistance dans les enquêtes post-distribution et reporting sur les résultats.
- **Guichet unique des réclamations.** Dans un premier temps, la mise en place du RSU peut être l'occasion de capitaliser les informations sur les satisfactions / insatisfactions des ménages de plusieurs programmes. Les échanges d'informations entre programmes intervenant sur les mêmes localités pourraient être organisés. Sur le long terme, l'harmonisation des informations et des formats de remontées des données pourrait rendre interopérables les différents systèmes. *Ensemble des acteurs impliqués dans des programmes de filets sociaux. Travail à moyen et long terme.*

(viii) Règles dégagées vis-à-vis des procédures de suivi évaluation

L'harmonisation des systèmes de suivi évaluation des principaux programmes de filets sociaux est un point de blocage majeur. Chaque PTF possède son propre système d'information et méthodologie d'évaluation. L'adoption d'outils de suivi évaluation consensuels rend nécessaire la planification locale des activités et

l'adoption d'un cadre de résultats commun au niveau d'une commune (PDSEC) ou d'une zone de moyen d'existence (PSME)

Règles à adopter / à discuter vis-à-vis des procédures de suivi évaluation

A : Les bases de données ménages bénéficiaires sont interopérables autour de quelques indicateurs clés de suivi. *Principe 1 (responsabilité), 6 (efficacité) et 8 (pérennité et appropriation)*

Étapes pour avancer dans le processus d'harmonisation

- Capitaliser sur l'expérience du programme Key en matière de construction d'un cadre logique commun aux 5 consortia. *Programme Key. Travail à court terme.*
- Une première étape pour avancer dans un processus commun de partage de données serait de rendre, de façon partielle pour le moment, les bases de données interopérables autour de quelques indicateurs communs de suivi. Le choix du type de données à partager (variables d'identification par exemple) doit faire l'objet d'une discussion. *Ensemble des acteurs impliqués dans des programmes de filets sociaux. Travail à court terme.*

(ix) Règles dégagées vis-à-vis des procédures des requêtes et de l'accès aux données

Si des conventions sont passées entre le RSU et certains acteurs, la réticence des acteurs à s'engager à collecter les données nécessaires à l'enregistrement des ménages dans le registre national reste importante. Les bases de données ne sont pas compatibles entre elles et les politiques de confidentialité des données personnelles restent définies par acteur.

Règles à adopter / à discuter vis-à-vis des requêtes et de l'accès aux données

A : Les acteurs s'entendent sur une politique commune de confidentialité et de protection des données. *Principe 1 (responsabilité) et 2 (sécurité et protection des populations)*

Étapes pour avancer dans le processus d'harmonisation

- Poursuivre le travail réalisé lors de la conception du RSU concernant le protocole de partage et d'accès aux données. *Ensemble des acteurs impliqués dans des programmes de filets sociaux. Travail à court terme.*

(x) Règles dégagées vis-à-vis de la gouvernance et de l'articulation institutionnelle

Au niveau central, comme au niveau local, une stratégie d'articulation institutionnelle est souhaitable. Le décloisonnement des cadres nationaux d'orientation de la protection sociale, de la nutrition et de la sécurité alimentaire est nécessaire pour orienter les ressources suivant les priorités discutées et intégrer les activités entre elles. Au niveau local, les cadres de gouvernance communautaire (CLOCSAD, CCSA) sont trop peu consultés lors de la définition et la coordination des activités. Si les services techniques du développement social apprécient les ressources mises à leur disposition dans le cadre du programme national Jigisèmèjiri ou de certaines ONG, ils sont dans l'ensemble (développement social, agriculture, élevage, génie rural) très critiques vis-à-vis de leur implication dans la mise en œuvre des programmes de filets sociaux. Ils revendiquent a minima leur implication dans la validation des réalisations des programmes, dans les études de faisabilité et le suivi, et a maxima, dans la maîtrise d'ouvrage des équipements.

Règles à adopter / à discuter vis-à-vis de la gouvernance et de l'articulation institutionnelle

A : Au niveau central, la DNPSES et les cellules de concertation (stratégique ou opérationnelle) doivent informer les acteurs intervenant en matière de filets sociaux des orientations et décisions techniques discutées. *Principe 1 (responsabilité) et 8 (pérennité et appropriation).*

B : Les services techniques du développement social sont impliqués dans les étapes de validation des réalisations des programmes mais également dans les études de faisabilité et de suivi et si possible dans la maîtrise d'ouvrage. *Principe 8 (pérennité et appropriation).*

C : Le contenu des activités des programmes de filets doit tenir compte des stratégies de développement au niveau communal ou des zones de moyens d'existence. Principe 5 (Efficacité) et 8 (pérennité et appropriation).

Etapas pour avancer dans le processus d'harmonisation

- Poursuivre le travail de décloisonnement des cadres nationaux d'orientation de la protection sociale, de la nutrition et de la sécurité alimentaire. *Ensemble des acteurs impliqués dans des programmes de filets sociaux. Travail à court terme.*
- Renforcer les capacités humaines et financières du groupe technique de coordination de la protection sociale (GT PTF/PS (articulation stratégique) et du cash working group (articulation opérationnelle) pour permettre un dialogue permanent entre PTF, ONG et acteurs étatiques. *Ensemble des acteurs impliqués dans des programmes de filets sociaux. Travail à court terme.*
- Renforcer les capacités de fonctionnement et de planification des cadres de gouvernance communautaire au niveau local CROCSAD, CLOCSAD et CCOCSAD. *Etat. Travail à court terme.*

5. CONCLUSION

Pour répondre au contexte d'urgence, le nombre de programmes de filets sociaux proposés au Mali depuis 2012 a beaucoup augmenté. Une grande majorité d'acteurs se positionnent sur l'ensemble des types de filets sociaux, de la réponse d'urgence, aux programmes de sécurité alimentaire jusqu'à la promotion de la résilience. Ils revendiquent ces territoires d'actions multiples sans avoir les moyens suffisants pour mener chacune de ces activités pleinement. Les partenariats entre acteurs se multiplient pour faire face à ce manque de ressources et au besoin d'expertises multiples. Plus les acteurs sont nombreux, plus la nécessité d'établir des partenariats est grande et plus la coordination et l'harmonisation des pratiques deviennent difficiles et essentielles. Le contexte d'intervention extrêmement difficile pour les opérateurs, la complexité du dispositif institutionnel étatique du secteur de la protection sociale ainsi que le manque de prévisibilité des ressources financières sur l'année pour mettre en œuvre les programmes conditionnent les pratiques de chacun et rendent difficile la coordination avec d'autres.

Pourtant, une tendance à l'harmonisation est observée. Des avancées en matière d'articulation des actions sont observées : une grande partie des acteurs proposent des paquets intégrés d'appuis afin de renforcer le capital humain et/ou les capacités de production des ménages pauvres. Non systématique, des acteurs coordonnent certaines de leurs activités pour garantir un minimum d'appui aux populations (les appuis se complètent pour couvrir une période donnée) ou pour étendre la couverture des appuis (partage des listes de ménages ayants droit à la suite de leur procédure de ciblage afin d'éviter les doublons, répartition des villages). Ces démarches articulées répondent (i) à l'urgence et l'augmentation très forte des besoins ; (ii) à une demande forte des PTF qui évaluent les programmes selon leur capacité à être intégré et pérenne ; (iii) à une pression des populations qui, en cas d'écarts de pratiques non justifiés, demande aux opérateurs des comptes.

L'Etat, au travers de la DNPSES, doit renforcer le portage politique d'un système national de filets sociaux. Dans ce sens, l'étude a eu pour objectif de faire émerger des règles communes, des standards minimums d'intervention et des lignes directrices en matière de filets sociaux que l'ensemble des acteurs puissent utiliser pour orienter leurs activités. Etablir un document consensuel sur des normes et procédures en matière de filets sociaux est un objectif à visée moyen / long terme. C'est un document qui doit être construit progressivement et évoluer selon les besoins des populations et les difficultés techniques rencontrées. La clé est certes technique, mais elle est surtout politique. Dégager des règles communes et les appliquer demande un dialogue permanent entre les acteurs de l'Etat de la protection sociale, de la nutrition et de la sécurité alimentaire d'une part et entre les acteurs étatiques et les PTF et ONG d'autre part. La mise en place de ce dialogue est difficile et conditionnera l'essentiel des avancées futures du processus d'harmonisation.

La section 4 de ce rapport d'étude est un document de travail qui pourra s'utiliser de manière autonome par les acteurs intervenant dans le domaine des programmes des filets sociaux. Si le reste du rapport décrit l'ensemble des pratiques des acteurs et justifie les raisons pour lesquelles différents choix de modalité d'intervention des acteurs sont retenus, la section 4 propose des principes communs et des règles qui peuvent orienter les pratiques dans une même direction et constituer une feuille de route pour poursuivre le processus d'harmonisation. Un grand nombre de procédures proposées dans cette partie n'ont pas fait l'objet de débat et nécessitent dans les années qui viennent un travail de concertation important. Certains principes peuvent être en conflit et demandent des arbitrages entre les acteurs suivant les évolutions du contexte et des objectifs d'intervention.

Neuf grands principes cadrent les interventions en matière de filets sociaux. Les principes 1 (responsabilité de l'Etat vis-à-vis des citoyens maliens en matière de droits sociaux), 2 (sécurité et protection des populations) et 7 (redevabilité et acceptabilité des interventions par les populations) visent l'appropriation des programmes par les populations et l'émergence d'un droit à la protection sociale. Les principes 3 à 6 (continuité des appuis et stratégie de sortie, équité, efficacité et efficience) visent la maximisation des impacts des programmes de filets sociaux qui gagneront à être coordonnés. Les principes 8 et 9 (pérennité et appropriation des programmes par l'Etat et indépendance de chaque acteur vis-à-vis des résultats de son intervention) visent à réguler les relations entre l'Etat et ses partenaires techniques et financiers. Les règles communes proposées peuvent répondre à plusieurs principes, qui peuvent être ou non en conflit suivant les positionnements des acteurs.

Appropriation des programmes par les populations et l'émergence d'un droit à la protection sociale. De nombreuses règles d'intervention concernent l'exigence des acteurs de proposer des modalités d'appui qui soient acceptées et acceptables par les populations. Ainsi, ne pas les mettre en danger lorsque les ménages ayants droit reçoivent les aides sociales (privilégier les transferts sous forme de coupon ; assurer l'anonymat des données collectées les concernant) est la première condition de cette appropriation. Adopter des modalités qui limitent les tensions au niveau local en est une seconde : élargir les cibles pour qu'une plus grande partie de la communauté bénéficient des appuis (cible collective ou catégorielle comme les FEFA ou les familles hôtes de PDI) ; ajuster une prime d'encouragement d'une activité HIMO à la hauteur du panier minimum des dépenses du ménage; s'assurer qu'un pourcentage important de ménages soit informés du programme ; instaurer une démarche de contrôle qualité en menant des enquêtes de satisfaction régulière. Enfin, il est de la responsabilité de l'Etat d'être présent sur l'ensemble du territoire pour garantir le même accès au droit des citoyens maliens.

Coordination et maximisation des impacts des programmes de filets sociaux. Afin de maximiser l'efficacité et l'équité des programmes de filets sociaux, les acteurs doivent s'entendre et respecter des montants, des périodes et des durées d'appui adaptées au besoin de leur public cible. La définition de ces seuils demande un grand travail de concertation entre acteurs. Ce travail collectif est en cours par exemple sur la définition des valeurs des montants transférés par type de besoin et doit être poursuivi. Une fois ce travail de définition effectué (travaux qui pourraient être réalisés à court terme), les acteurs pourront voir dans quelle mesure il leur est possible de remplir ces garanties (garantie d'une durée minimale d'intervention, respect d'un seuil minimal de couverture, respect d'une valeur minimale des montants des transferts) seuls ou en collaboration avec d'autres programmes. Ces exigences de continuité des appuis ou d'articulation entre deux programmes (par exemple la prise en charge des PDI par des programmes de plus long terme ou la continuité des aides en cas de déplacement du ménage) sont des objectifs de moyen - long terme.

Certains conflits entre le principe d'équité et celui d'efficacité peuvent apparaître, notamment lorsque plusieurs programmes interviennent sur les mêmes villages : les acteurs peuvent décider de se coordonner pour ne pas cibler les mêmes ménages pour maximiser le taux de couverture des appuis et diminuer les tensions locales ; ils peuvent également choisir de concentrer leurs appuis et de cumuler plusieurs appuis sur les mêmes ménages. Dans le contexte actuel d'augmentation des besoins et de fortes tensions entre les communautés, la répartition des communes et des villages semble être les règles les plus appropriées pour maximiser les couvertures des appuis. Certaines règles ont un coût en termes de temps et de budget et doivent être discutées (renouveler la procédure de ciblage par exemple en cas d'erreur d'inclusion et d'exclusion importante). D'autres demandent une forte coordination en matière de planification des activités qui semble difficile aujourd'hui (mutualisation des procédures de ciblage ou des systèmes de réclamation par exemple).

La définition commune de l'unité ménage serait une avancée notable en matière d'harmonisation, et ce à court terme dans le processus de construction du RSU et d'avancée en matière de suivi évaluation. L'unité ménage la plus petite – femme avec enfants - semble la plus intéressante pour être utilisée dans le cadre de programmes de filets sociaux car à même de capter des dynamiques fines en matière de santé, de nutrition et de scolarisation des enfants. Cette règle amènerait les acteurs à discuter de la place des femmes comme allocataires principales des aides, ce qui ne constitue pas une règle aujourd'hui au Mali.

Régulation des relations entre l'Etat et ses partenaires techniques et financiers. La prépondérance des acteurs humanitaires dans la mise en œuvre des programmes de filets sociaux appelle la promotion de règles en faveur de l'appropriation des modalités des programmes par l'Etat au niveau central comme au niveau décentralisé : implication des services techniques du développement social dans les procédures de ciblage et le suivi des ménages ayants droit, définition des activités suivant les stratégies de développement au niveau communal ou des zones de moyens d'existence par exemple. Les cellules de concertation stratégique et opérationnelle au niveau central sont à renforcer à court terme pour qu'elles puissent jouer leur rôle de coordination (renforcement financier et humain).

Annexe 1 – TDR de l'étude

Terms of Reference

Activation of Long-term Agreements
for the provision of technical assistance
related to social protection and social safety nets
World Food Programme

PART I	
Title of Assignment	<i>Recrutement d'un Consultant International pour la réalisation de « l'étude sur les normes et procédures des filets sociaux au Mali »</i>
Section	Protection Sociale
Location	<i>Mali</i>
Duration	<i>50 jours ouvrables pendant la période allant de septembre à Octobre 2019</i>
Project Dates	From: September 2019 To: October 2019

PART II

A. Background

L'Etat et plusieurs organisations (ONG, Structures Onusiennes et PTF) ont déployé des programmes et projets de filets sociaux pour accompagner le cadre transitionnel au Mali. Cela fait suite à la double crise politico sécuritaire ayant frappé le pays en 2012 et 2013. Une première phase de Filets Sociaux saisonniers avait été mise en œuvre en 2014-2015 qui avait permis d'apporter une réponse d'urgence à large échelle dans le nord Mali.

Les transferts sociaux ont été de plus en plus reconnus comme ayant un potentiel considérable pour s'attaquer à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans le court, moyen et long terme. Les différentes crises que traverse le Sahel (catastrophes naturelles, incertitude politique et économique, mise à mal des moyens de subsistance) ont attiré l'attention sur le rôle crucial que les transferts sociaux peuvent jouer pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages, réduire la pauvreté et la vulnérabilité, et soutenir le développement agricole.

Dans le court terme, différents types de transferts sociaux tels que les transferts monétaires saisonniers, les distributions gratuites de vivres ont été utilisés à travers le pays pour faciliter l'accès à la nourriture (directement ou au travers du marché). Dans le moyen et long terme, des transferts sociaux protecteurs et productifs ont également été élargis comme éléments clés de stratégies prévisibles de protection sociale et de sécurité alimentaire.

Cependant les différents intervenants des transferts sociaux ont des approches, des normes et procédures différentes s'ils ne sont pas regroupés en consortium, rendant difficile la coordination et l'appropriation du concept par les services techniques étatiques.

Par ailleurs, le contexte malien est caractérisé par plusieurs zones de moyens d'existence rendant quasi impossible une uniformisation des pratiques en matière de transferts sociaux.

Support for Technical Assistance is requested for the workstream of:

(WS3) Programme design of safety nets and social protection— Support technical design of safety net programmes and recommend how elements (i.e. modules) can enhance how ongoing social protection systems and processes— including enrolment criteria and vuln

B. Project objective

Objectif général : Elaborer les normes et procédures en vue d'une harmonisation des interventions en matière de filets sociaux au Mali.

Objectifs spécifiques

De façon spécifique l'étude visera à :

- Faire une description sommaire des différentes méthodes de ciblage de bénéficiaires de programmes de filets sociaux (transferts monétaires et non monétaires);
- Faire l'inventaire et l'analyse des mécanismes et des modalités de transferts ayant cours sur le territoire national ;
- Apprécier la fonctionnalité des cadres existants de coordination, de suivi-évaluation des projets et programmes de filets sociaux au Mali et faire des recommandations ;
- Définir un paquet minimum d'intervention en matière de filets sociaux ;
- Dégager de façon exhaustive les mesures d'accompagnement des transferts sociaux selon les intervenants et les zones de mise en œuvre ;
- Proposer des normes et des procédures par type de filets sociaux.

C. Project outputs

L'étude aura deux principaux livrables :

- **Un rapport final de l'étude faisant ressortir :**

- Les normes et les procédures de ciblage ;
- Les normes et les procédures par type de filets sociaux ;
- L'analyse des mécanismes et modalités de filets sociaux utilisés au Mali ;
- La fonctionnalité des cadres existants de coordination, de suivi-évaluation des projets et programmes de filets sociaux au Mali ainsi que les recommandations ;
- Le contenu d'un paquet minimum d'interventions en matière de filets sociaux ;
- Les mesures d'accompagnement des transferts sociaux selon les intervenants et les zones de mise en œuvre.

Le rapport sera rédigé en français et intégrera :

- Un résumé du rapport de 03 pages ;
- Un rapport narratif ;
- Un tableau récapitulatif avec les principales conclusions et recommandations (en court, moyen et long terme) et les leçons apprises ;
- Les annexes techniques : contiendront les détails techniques de l'évaluation, ainsi que les termes de référence, les modèles de questionnaires, check list et canevas d'entretiens, éventuels tableaux ou graphiques, les références et autres sources, personnes et institutions contactées et une présentation Power Point des résultats de l'étude.
- Un manuel/Guide validé des normes et procédures en matière de transferts sociaux au Mali

D. Working arrangements and roles of the Service Provider and WFP

- **Working arrangements**

La méthodologie est à l'initiative du consultant international. Elle sera validée par l'ensemble des membres de la commission ad hoc instituée à cet effet, l'étude va se réaliser à travers les séquences suivantes :

- Résumé des différentes méthodes de ciblage des bénéficiaires de programmes de filets sociaux (transferts monétaires et non monétaires) à partir des études déjà réalisées ;
- L'analyse des mécanismes et modalités de filets sociaux incluant les cadres existants de coordination et de suivi-évaluation des projets et programmes de filets sociaux au Mali et faire des recommandations ;
- La définition d'un paquet minimum d'intervention et des normes et procédures en matière de filets sociaux au Mali ;
- La mise en commun des composantes de l'étude (séquences précitées) ;
- La production d'une note politique relative aux résultats de l'étude ;
- La restitution et la validation du rapport de l'étude et du guide/manuel en atelier en présence des intervenants des programmes et projets des filets sociaux au Mali.

L'étude a été scindée en 2 volets :

- Un volet relatif aux « normes et procédures des transferts sociaux comprenant les transferts monétaires et les transferts en vivre (distribution alimentaire) », et
- Un volet relatif aux « normes et procédures des mesures d'accompagnement de mise en œuvre de filets sociaux au Mali »

Le Consultant international dont il est question ici travaillera sur le volet « *normes et procédures des transferts sociaux comprenant les transferts monétaires et les transferts en vivre (distribution alimentaire)* ». Il collaborera avec l'équipe de consultants qui travaillera sur le volet « *normes et procédures des mesures d'accompagnement de mise en œuvre des filets sociaux au Mali* ».

Le Consultant international sera appuyé par 2 consultants nationaux qui seront recrutés par la DNPSES avec l'implication du consultant international et du groupe des PTF sur la protection sociale.

De même, l'équipe de consultation (Consultant international et consultants nationaux) sera orientée et accompagnée par la DNPSES) et le groupe technique des PTF- protection sociale du Mali.

- **Roles of the Service Provider and WFP**

- Le Siège du PAM et le RBx et/ou CO identifieront le cabinet d'experts-conseils pour le contrat.
- Le fournisseur de services dirigera le développement des extraits liés au service technique qui est obtenu.
- Le point focal du Bureau de pays du PAM sur la protection sociale confirmera la clarté du TOR avec le fournisseur de services et le soutien avec la collecte de documents pertinents et/ou d'autres intrants liés aux extraits en cours d'élaboration.
- Le Bureau régional du PAM accompagnera le processus afin de soutenir le partage de l'expérience d'autres initiatives similaires d'assistance technique, ainsi que de maintenir l'assurance de la qualité et la documentation des leçons apprises le cas échéant.
- L'AC du PAM administrera les questions liées aux arrangements contractuels et à d'autres processus administratifs.

E. Required Qualifications & Technical Expertise

Le/la consultant (e) international (e) doit être un expert en protection sociale particulièrement dans le domaine des transferts monétaires et des transferts en vivre (distribution alimentaire). Il doit être :

- Titulaire d'un diplôme de bac+5 en sciences sociales ou en protection sociale ;
- Avoir une expérience avérée dans le domaine de la recherche qualitative à visée opérationnelle ;
- Avoir une connaissance du contexte Mali et de la zone Sahélienne dans le domaine des transferts sociaux ;
- Avoir une expérience avérée d'au moins 5 ans en matière de transferts sociaux ;
- Avoir une forte capacité d'analyse et de synthèse ;
- Être capable de travailler en équipe et disponible (s) ;
- Avoir une grande capacité de communication auprès de différents publics cibles ;
- Avoir une maîtrise excellente du français.

F. Conditions

- L'entrepreneur institutionnel sélectionné sera régi par les Conditions générales du PAM et le PAM OSZIS Social Protection LTA et soumis à celui-ci ;
- L'entrepreneur institutionnel travaillera sur son propre ordinateur et utilisera ses propres ressources et documents de bureau dans l'exécution de cette affectation ;
- L'équipe de l'entrepreneur institutionnel doit être « tout compris » de tous les coûts administratifs ;
- L'entrepreneur institutionnel devrait être disponible et entièrement en charge de soutenir toutes les activités et opérations du cabinet de conseil pendant toute la durée du contrat.

G. Approval

Drafted by: Amadou Moustapha, Resilience & Social Protection Officer

Approved by: Caroline SCHAEFER, Coordinator of Programme Unit

Annexe 2 – Liste des personnes rencontrées

Réunion de lancement de l'étude à distance (phase 0 - décembre 2020)

- Boubacar Touré Directeur National Adjoint de la DNPSES,
- Sogo Coulibaly Chef division des filets sociaux ;
- Moustapha Amadou Programme Officer Résilience / Social Protection PAM ;
- Katia Olansky, chargée de programme gestion des connaissances PAM,
- Thiécoura Sidibé, Spécialiste des politiques sociales – UNICEF ;
- Daouda Yahaya, expert protection sociale et résilience, FAO).

Réunion de cadrage officiel de l'étude (phase 1 – 31 janvier 2020)

N°	Prénoms et Noms	Structures	E-mails
1	FADIMATA DAGNON	CPS/SS-DS-DF	fadimatanogho@gmail.com
2	FABRICE ESCOT	MISELI	foescot@gmail.com
3	MARIE THOREUX	IRAM	m.thoreux@iram-fr.org
4	ISSIAKA KANSAYE	DNPSES	Kansaye.issiaka@yahoo.fr
5	BOUBACAR TOURE	DNPSES	Toure.boubacar@yahoo.fr
6	MOHAMED B TRAORE	DNPSES	traorembt@yahoo.fr
7	DIABY SOGONA BF	ODHD/LCP	bintafadd@yahoo.fr
8	DAFFE E. BOUBAKARY	DNA	Boubakarydaffe19@gmail.com
9	AMADOU MOUSTAPHA	PAM	Moustapha.amadou@wfp.org
10	MAURICE CAMARA	UTM	kmauca@gmail.com
11	LAMOUSA TRAORE	DNDS	traorelas@yahoo.fr
12	DIEUDONNE SOMBORO	JIGISEMEJIRI	dsomboro@jigisemejiri.org
13	MAH ASSANATOU	DNPSES	tiantiou@gmail.com
14	TOURE KADIDIA OUOLOGUEM	DNPSES	kadihama@yahoo.fr
15	ABDOULAYE DEME	DNPSES	blodeme@gmail.com
16	SOGO COULIBALY	DNPSES	sogocoulibaly@yahoo.fr
17	DEMBELE HAWA KATILE	DNPF	katilehawa@yahoo.fr
18	OUSMANE KEITA	DNPIA	k.ousmane68@yahoo.fr
19	MOUSSA TRAORE	DNPSES	moustel@yahoo.fr
20	MME FADIMATA DIENTA	DGB	niafadima@yahoo.fr
21	Sekou DEMBELE	FENASCOM	Dembeleskou34@gmail.com

Personnes rencontrées en entretien individuel ou collectif à Bamako

	Personnes rencontrées	Structure	Fonction	Contact
1	DABAGAI DABAGAI	ACF	Chef de mission	ddabagai@ml.acfspain.org
2	KALILOU SYLLA	Banque mondiale		ksylla@worldbank.org
3	VINCENT BOULARDOT	CSA-DNSA	Assistant Technique sur le projet PRESA	vincent.boulevardot@gmail.com
4	SALIM SOUMARE	Direction Générale du Budget	Inspecteur des finances	
5	LAMOUSA TRAORE	DNDS	Chef de la division Réduction de la pauvreté	
6	BOUBACAR TOURE	DNPSES	Directeur adjoint DNPSES	Toure.boubacar@yahoo.fr
7	ABDOULAYE DEME	DNPSES		blodeme@gmail.com
8	SOGO COULIBAY	DNPSES	Chef division des filets sociaux	sogocoulibaly@yahoo.fr
9	KONE MAH ASSANATOU	DNPSES	Chef de section Etude et recherche	
10	KADIATOU TOURE	DNPSES	Chef de section Promotion et suivi des filets sociaux	kadihama@yahoo.fr
11	BACARI SAMPANA	DNPSES	Chef de section Promotion et suivi des filets sociaux	
12	MARION SAUREL	DUE		Marion.SAUREL@eeas.europa.eu
13	ANTOINE ESCLATINE	ECHO UE	Assistant technique ECHO Mali	antoine.esclatine@echofield.eu
14	MOUSSA TRAORE	Etude plan d'action	Consultant indépendant	moustel@yahoo.fr
15	HAMIDOU BAGAYOKO	Etude plan d'action	Consultant indépendant	
16	DAOUDA, YAHAYA	FAO	Protection sociale et résilience	Yahaya.Daouda@fao.org
17	TIDIANI N'DIAYE	FAO	Assistant de la représentant cash transfer	
18	YVES KAMELI	IRD Mali	Ingénieur de Recherche Nutritionniste	yves.kameli@ird.fr
19	ABDOULAYE SAMOURA	Jigisèmèyiri	Chargé de la résilience	asamoura@jigisemejiri.org
20	M. SACKO	Jigisèmèyiri	Coordinateur Jigisèmèyiri	
21	M. FANE	Jigisèmèyiri	Spécialiste des TM	
22	ANNE-CLAIRE YAEESH	Solidarité internationale		
23	HAROUNA MOUSSA IBRAHIM	Solidarité internationale	Réf suivi évaluation pour consortium	coo.ref.monit@solidarites-mali.org

			ARC et interconsortia	
24	JEAN-DIDIER POKOU	UNHCR	chargé du rapatriement	pokou@unhcr.org
25	KASSIM MALLE	UNHCR	Point focal transfert monétaire	malle@unhcr.org
26	THIECOURA SIDIBE	UNICEF	Specialiste en Politiques Sociales	tsidibe@unicef.org
27	WANDEY AG AHMED	URD Mali	AT Programme Key	wagahmed@urd.org
28	KRISTINA ORTIZ	USAID/FFP	Food for peace - Officer	kortiz@usaid.gov
29	AMADOU H. MAIGA	USAID/FFP	Food for peace - Project manager	
30	MOUSTAPHA AMADOU	WFP	Expert résilience / PS - FFA	moustapha.amadou@wfp.org
31	GUY OBAMA	WFP	Analyse SA	guy.obama@wfp.org
32	NANTHILDE KAMARA	WFP	Urgence analyse SA	nanthilde.kamara@wfp.org
33	CAROLINE SCHAEFER	WFP	Head of programme	caroline.schaefer@wfp.org
34	KOKOU AMOUZOU	WFP	Analyse SA	kokou.amouzou@wfp.org
35	DR KAMAYERA FAINKE	WFP	Nutrition	kamayera.fainke@wfp.org
36		WFP	Nutrition	
37		WFP	Cantine scolaire	

Personnes rencontrées en entretien individuel ou collectif à Kita

N°	Prénoms et Noms	Structures	Contact
1	Mamadou KANTE	Chargé de programme SLDSES (ASACO mutuelle coopérative)	
2	Mohamed NAJIM BABY	ASL Jigisèmèjiri	
3	Somane KABA DIANE	ASL Jigisèmèjiri	
4	DISSA	Chef de service du développement social	
5	Amadou Issa Samagé	Service de l'agriculture	66495508
6	Victor KELEMA.	Service de l'élevage	
7	DEMBELE Moussa	Chef de service génie civil	79 27 64 47 66 43 77 14
8	KEITA Hamidou	Régisseur des dépenses Commune Kita Ouest	62 77 61 98
9	KEITA Moussa	Secrétaire général Commune Kita Ouest	66 88 78 84
10	DIARRA Digui	3ème adjoint au Maire Commune Kita Ouest	
11	KEITA Faraba	Conseiller communal Commune Kita Ouest	60 88 97 86
12	KAMISSOKO Djigui	Superviseur ONG Stop Sahel	76 35 34 76
13	KAMISSOKO Balla Oulé	Chargé de GRN ONG Stop Sahel	73 08 67 46
14	CISSE Alpha Mohamed A	Superviseur PDSEC ONG Stop Sahel	76 23 44 28
15	COULIBALY Abou	Coordinateur P3A ONG Stop Sahel	79 21 34 06
16	BORE Aboubacar S	ADC/Jigisèmèjiri ONG Stop Sahel	74 06 43 95
17	Moulaye DIALLO,	ACF Kita	
18	Danzini KEITA	ACF Kita	76907542
19	Allaye TIMBELY	ACF Kita	75255835
20	KEITA Pascal Yamoutou	1er Adjoint au Maire - Commune Benkadi Founia	76 43 70 72
21	MAGASSOUBA Drissa	Conseiller à la Mairie Commune Benkadi Founia	79 27 41 81
22	SIDIBE Karime	Conseiller à la Mairie Commune Benkadi Founia	73 18 00 32
23	SIDIBE Assa	3ème adjointe au Maire Commune Benkadi Founia	66 93 95 16
24	KOITA Ibrahima	Secrétaire général Commune Benkadi Founia	76 16 07 12

Annexe 3 – Trame des guides d’entretien

Guide d’entretien acteurs ‘filets sociaux et harmonisation’ (phase 2 – Bamako)

Durée : 1h30-2h

Il s’agit ici de comprendre les principes, les avantages et inconvénients ainsi que les complémentarités ou incohérences entre les différents mécanismes de transfert sociaux utilisés au Mali.

0- Introduction.

Présentation de l’étude.

Présentation de l’interviewé : structure, fonction, rôle dans les programmes de TM.

I- TM mis en œuvre par la structure de l’interviewé(e)

*Il s’agit ici de comprendre les justifications **internes** des options de modalités des programmes de TM ; A chaque modalité abordée, les questions sur qui a établi la règle et pourquoi (Où et à quel moment ont été définies ces modalités ? ; A quel niveau d’acteur ? ; Dans quels contextes et selon quelles stratégies ?) seront systématiquement posées aux acteurs pour comprendre le positionnement de chacun. Au maximum, penser en termes de normes plutôt qu’en termes de modalité technique.*

a. Description (15mn)

Quel est le nom du programme de TM ?

Bailleur ?

Quel est le budget de ce programme ?

Part du budget alloué aux transferts MONÉTAIRES ?

Nombre de personnes permanentes sur le programme ? Turn over / capitalisation de l’expérience ?

Typologie du programme

Quels sont les objectifs des TM ? Quelle cible, quelle perspective ?

Date de démarrage et durée du programme

Continuité géographique

Où précisément, cercles et communes si pas toutes les communes du cercle ;

Justification du choix de la continuité (ou non) de la couverture (tous les villages d’une commune ? Toutes les communes d’un cercle ?)

Ciblage

- Quelles sont vos méthodes de ciblage de bénéficiaires des programmes de filets sociaux au Mali ?
 - Y a-t-il un ciblage géographique ?
 - o Si oui sous quelle forme, pourquoi ?
 - o Si non pourquoi on s’en passe ?
- Y a-t-il un recensement de la population ?
 - o Si oui sous quelle forme, pourquoi ?
 - o Si non pourquoi on s’en passe ?
- Y a-t-il un comité de ciblage ?
 - o Si oui sous quelle forme, pourquoi ?
 - o Si non pourquoi on s’en passe ?
- Y a-t-il une enquête individuelle ?
 - o Si oui sous quelle forme, pourquoi ?
 - o Si non pourquoi on s’en passe ?
 - o Avec pré-liste fournie au village ?

Quelle fréquence / MAJ / temps de mise en œuvre ?
Lors des ciblage suivants (périodicité de la réactualisation des listes), quel suivi des données des ménages ?
Que font il des ménages non retenus ?
Préférence aux femmes comme allocataire principale ? Pourquoi
Différenciation géographique des critères de ciblage suivant urbain / rural et suivant ZME ?
Modalités particulière dans un contexte de déplacement des populations ?

Valeur du transfert, modalité de paiement et périodicité

Quel est le montant total du transfert ? Annuel ?
Avez-vous été impliqué dans l'étude sur la construction d'une approche commune en termes de calcul de la valeur des TM au Mali mené l'année dernière ? Qu'en avez-vous pensé ?
Quelle périodicité (selon l'année, selon la période) ?
Quel est le système de paiement ? Nature/ cash / électronique / coupon ?

Mesures d'accompagnement

Quelles sont les mesures d'accompagnement ?
- Quel est leur objectif ?

Redevabilité vis-à-vis des bénéficiaires

Quels sont les moyens alloués à la redevabilité et à la transparence (niveau de fonctionnalité de la gestion des plaintes ; procédures mises en place pour limiter les erreurs d'exclusion / inclusion)

Suivi-évaluation

Quelle est la part du budget alloué au suivi-évaluation ? Quelle remontée d'information des opérateurs locaux ? Quel suivi des bénéficiaires ?

Gestion des données

Quelle capitalisation des données ? Quelle mise à jour ?
Quelle politique de respect des données personnelles
Normes de partage vis-à-vis d'une requête extérieure / utilisation de données externes ?

Gouvernance

Lorsque vous avez démarré le programme de TM / lorsqu'une nouvelle commune est ciblée, quelle est la procédure administrative suivie ? relance implication des services techniques / collectivités ?

b. Formulation (20mn)

A quel degré la stratégie de politique nationale a-t-elle été prise en compte ? En quoi et comment la politique nationale a-t-elle été prise en compte dans la formulation de ce programme ?

- A quel moment ?
- A quel niveau, selon quel processus d'information-décision ?

Pourquoi ?

Finalement, quels sont les aspects de la formulation du programme qui ont été déterminés

- Par le bailleur
- Par l'agence de mise en œuvre
- Par le contexte local
- Par le contexte national

Quels ont été les points de rencontre des acteurs et de l'Etat au cours du processus de formulation ?
Pourquoi ?

III- Coordination / intégration (30mn)

Il s'agit ici de comprendre en quoi la coordination et l'harmonisation vont de pair ou non actuellement

En quoi les autres programmes de transferts sociaux ont-ils été pris en compte dans la formulation de ce programme ?

- A quel moment ?
- A quel niveau, selon quel processus d'information-décision ?

- Pourquoi ? Dans quel objectif ?
- Quels ont été les modalités affectées par cette prise en compte ?
- Quelles ont été les contraintes afférentes ?

Relance si non abordé sur : le principe (ou non) d'alignement sur Jigi ? l'utilisation (ou non) du RSU ? Réactivité des programmes réguliers en cas de choc ?

Quelles sont les **structures de coordination** impliquées ? Lister

Pour chacune :

- Qui la compose globalement ?
- Qui en a été à l'initiative ?
- Y a-t-il un leadership/une 'direction' ou une 'tutelle' ? Laquelle et pourquoi ?
- Quels sont ses objectifs ? Pourquoi ces objectifs ? quel en est l'intérêt ?
- Quels sont ses modes de fonctionnement ?
- A quel moment le programme a-t-il été associé à cette coordination ? A quel stade de sa formulation ?
- Est-ce que cette coordination a déjà amené à modifier certaines modalités du programme ? Lesquelles et pourquoi ? Bien détailler et expliquer.

IV- Perception et attitude vis-à-vis de la perspective d'une harmonisation (30mn)

a. Perception

Aujourd'hui, le gouvernement malien souhaite une **harmonisation** des différents programmes de TM (et plus largement de TS) hors urgence.

- En quoi ce processus a-t-il déjà été amorcé ?
- Historique de l'harmonisation
- A qui l'harmonisation des TM profite-t-elle ?
 - o Les bailleurs : quel intérêt ?
 - o Les agences de mise en œuvre : quel intérêt ?
 - o Les populations bénéficiaires : quel intérêt ?
- Les freins perçus, en général, à ce processus
- Le principe même des TM est-il compatible avec une harmonisation ?
 - o Pourquoi oui, quel intérêt ?
 - o Pourquoi non ?

Le **triple nexus** :

En quoi votre structure est-elle concernée par ce processus ?

- En quoi ce processus a-t-il déjà été amorcé ?
- Historique du triple nexus
- A qui ce processus, au sein des TM, profite-t-il ?
 - o Les bailleurs : quel intérêt ?
 - o Les agences de mise en œuvre : quel intérêt ?
 - o Les populations bénéficiaires : quel intérêt ?
- Les freins perçus, en général, à ce processus
- Le principe même des TM est-il compatible avec le nexus ?
 - o Pourquoi oui, quel intérêt ?
 - o Pourquoi non ?

b. Attitude

Si l'on prend une structure comme la vôtre, la perspective de **l'harmonisation...**

- Quels avantages ?
- Quelles modalités susceptibles d'être plus facilement harmonisées ? Pourquoi celles-ci ?
- Quelles contraintes ?
- En quoi cela peut-il s'opposer
- Quels inconvénients ?
- Quels blocages ?
- Quelles conditions ?

Attitude vis-à-vis d'un « document national norme et procédure des FS » = quel degré de flexibilité souhaitée vis-à-vis des normes établies ? comment le faire évoluer facilement ?

Si l'on prend une structure comme la vôtre, la perspective du **triple nexus** :

- Quels avantages ?
- Quelles modalités susceptibles d'être plus facilement harmonisées ? Pourquoi celles-ci ?
- Quelles contraintes ?
- En quoi cela peut-il s'opposer
- Quels inconvénients ?
- Quels blocages ?
- Quelles conditions ?

Au final quels sont, d'une part, les enjeux de l'harmonisation vue comme une normalisation et d'autre part les enjeux pour différents acteurs à conserver certaines spécificités ?

Guide d'entretien Opérateurs de transferts monétaires/vivres ou partie prenante de la mise en œuvre (phase 3 – cercle de Kita)

Il s'agit ici de comprendre dans quelle mesure les modalités d'intervention souhaitées au niveau central sont pertinentes au niveau local ; de voir dans quelle mesure les écarts de pratiques entre acteurs sont problématiques (existence de procédures contradictoires) ; rôle et responsabilité des acteurs en matière de mise en œuvre de transferts monétaires / vivres sur la zone de Kita.

0- Introduction.

Présentation de l'étude.

Présentation de l'interviewé : structure, fonction, antériorité, rôle vis-à-vis des programmes de TM.

I- Programmes de TM / vivres en lien avec l'interviewé

a. Description

Nom du programme de TM ? Bailleur ?

Objectif du programme / Quelle cible, quelle perspective ?

Historique : date de démarrage et durée du programme

Nombre de communes bénéficiaires sur le cercle de Kita (2019) + évolution

Est-ce que tous les villages de la commune sont bénéficiaires ?

Nombre de ménages bénéficiaires (2019) + évolution

Equipe locale pour gérer la mise en œuvre (nb de personne)

Quelle implication dans la conception de l'intervention ?

Quelle implication dans la mise en œuvre de l'intervention ?

Ciblage

- Qui fournit la méthodologie de ciblage ? Sous quelle forme ?
- Echanges avec le terrain ou pas ?
- Comment appliquée ? Quelles adaptations ?
- Si on prend les différentes communes, les différents villages, quelles différences de mise en œuvre ? pourquoi ? Contexte ? Questions d'acceptabilité
- Comment se déroule la procédure du ciblage
 - o Description des étapes
 - o Y a-t-il un recensement de la population ? Enquête sociale ?
 - o Description des responsabilités
 - o Composition des comités de ciblage
- Quelle fréquence / Mise à jour / temps de mise en œuvre ?
- Lors des ciblage suivants (périodicité de la réactualisation des listes), quel suivi des données des ménages ?
- Que font il des ménages non retenus ? Quel niveau d'acceptabilité des populations non bénéficiaires ?
- Préférence aux femmes comme allocataire principale ? Pourquoi ?

Valeur du transfert, modalité de paiement et périodicité

Quel est le montant total du transfert ? Annuel ?

Quelle périodicité (selon l'année, selon la période) ?

Quel est le système de paiement ? Nature/ cash / électronique / coupon ?

Quelles distorsions par rapport à la règle ?

Mesures d'accompagnement

Quelles sont les mesures d'accompagnement ? Quel est leur objectif ?

Redevabilité vis-à-vis des bénéficiaires

Quels sont les moyens alloués à la redevabilité et à la transparence (niveau de fonctionnalité de la gestion des plaintes ; procédures mises en place pour limiter les erreurs d'exclusion / inclusion)

Suivi-évaluation

Quelle sont les outils mis en place pour le suivi-évaluation ?

Description du circuit d'information.

Quelle remontée d'information des opérateurs locaux ? Quel suivi des bénéficiaires ?

Gestion des données

Quelle capitalisation des données ? Quelle mise à jour ?

Quelle politique de respect des données personnelles

Normes de partage vis-à-vis d'une requête extérieure / utilisation de données externes ?

Gouvernance

Lorsque vous avez démarré le programme de TM / lorsqu'une nouvelle commune est ciblée, quelle est la procédure administrative suivie ? relance implication des services techniques / collectivités ?

Bilan = niveau de pertinence des modalités d'intervention décrites ci-dessus ? Avantage des modalités / difficultés de mise en œuvre

Quelles modalités ont été adaptés au contexte de Kita (modification des procédures initialement prévues) ?

b. Coordination / intégration / Chevauchement

Si l'interlocuteur appartient à un programme particulier

Existence d'autres programmes ayant les mêmes objectifs que le vôtre ? d'autres objectifs ?

Relations avec les Services techniques, Etat, communes

Relations avec d'autres programmes au niveau local.

Prise en compte d'autres programmes au niveau local.

Espace de coordination : Rencontre des opérateurs de ces programmes ? Quelle relation ? Mode de fonctionnement = Fréquence des rencontres ? Selon quel processus d'information-décision ?

Composition de ces cellules de coordination ? Leadership d'un des membres (qui et pourquoi) ?

A quel moment le programme a-t-il été associé à cette coordination ? A quel stade de sa formulation ?

Quelle coordination des activités ? Quels sont ses objectifs ? Pourquoi ces objectifs ? quel en est l'intérêt ?

Description des problèmes d'articulation/conséquences du manque de coordination, solutions qui sont mises en place / seraient à mettre en place pour les résoudre.

Est-ce que cette coordination a déjà amené à modifier certaines modalités du programme ?

Pertinence et efficacité de ces espaces de concertation ?

Relance si non abordé sur : le principe (ou non) d'alignement sur Jigi ? l'utilisation (ou non) du RSU ?

Si l'interlocuteur est une partie prenante de plusieurs programmes de transferts monétaires / vivres

Quelle coordination des activités ? Quels sont ses objectifs ? Pourquoi ces objectifs ? quel en est l'intérêt ?

Existence de modalités d'intervention contradictoires suivant les programmes / acteurs de mise en œuvre : description des contradictions et conséquences de ces dernières, solutions pour les résoudre (mises en place ou à mettre en place).

Implication dans des espaces de coordination : rôle de la personne interviewé, mode de fonctionnement = Fréquence des rencontres ? Selon quel processus d'information-décision ?

IV- Perception et attitude vs. la perspective d'une harmonisation 30mn

Il s'agit ici de comprendre la posture vs. l'harmonisation

a. Perception

Aujourd'hui, le gouvernement malien souhaite une harmonisation des différents programmes de TM (et plus largement de TS) hors urgence.

- En quoi ce processus a-t-il déjà été amorcé ?
- Historique de l'harmonisation
- A qui l'harmonisation des TM profite-t-elle ?
 - o Les bailleurs : quel intérêt ?
 - o Les agences de mise en œuvre : quel intérêt ?
 - o Les populations bénéficiaires : quel intérêt ?
- Les freins perçus, en général, à ce processus
- Le principe même des TM est-il compatible avec une harmonisation ?
 - o Pourquoi oui, quel intérêt ?
 - o Pourquoi non ?

b. Attitude

Si l'on prend une structure comme la vôtre, la perspective de **l'harmonisation...**

- Quels avantages ?
- Quelles modalités susceptibles d'être plus facilement harmonisées ? Pourquoi celles-ci ?
- Quelles contraintes ?
- En quoi cela peut-il s'opposer
- Quels inconvénients ?
- Quels blocages ?
- Quelles conditions ?

Attitude vis-à-vis d'un « document national norme et procédure des FS » = quel degré de flexibilité souhaitée vis-à-vis des normes établies ? comment le faire évoluer facilement ? Enjeux pour différents acteurs à conserver certaines spécificités ?

- Quel intérêt ?
- Pour vous-même ?
- Exemples concrets, récents, de meo

Annexe 4 – Termes de référence des ateliers et liste des personnes présentes

**MINISTRE DE LA SANTE ET
DES AFFAIRES SOCIALES**



**REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple - Un But - Une Foi**

.....

.....

**DIRECTION NATIONALE PROTECTION
SOCIALE ET L'ECONOMIE SOLIDAIRE**

Etude sur les normes et procédures des filets sociaux au Mali TDR de l'atelier stratégique (phase 2)

Objectif de l'étude

Face à la multiplicité des acteurs, des programmes et des contextes d'intervention au Mali en termes de transferts sociaux et au besoin du gouvernement malien d'articuler ces actions, la Direction Nationale de la Protection Sociale et de l'Economie Solidaire (DNPSES) souhaite concevoir un manuel technique des normes et procédures permettant une cohérence en termes d'utilisation des transferts sociaux (monétaires et non monétaires, de réponse aux chocs et de programmes pluriannuels) par les acteurs de la protection sociale. Dans ce contexte, l'IRAM a été mandaté par la DNPSES pour réaliser une étude sur les normes et procédures des filets sociaux au Mali et va réaliser une étude de février à avril 2020.

Objectif de l'atelier stratégique

L'objectif de l'atelier stratégique est de voir dans quelle mesure il sera possible de diminuer les écarts de pratiques entre les acteurs au sein des mêmes types de programmes et dans quelle mesure il sera possible de coordonner les interventions. Des sous-groupes de travail pourront être constitués pour analyser plus finement certaines thématiques qui auront été priorisés par les acteurs.

- Communiquer les principaux résultats des entretiens individuels menés du 29/01 au 05/02 avec les principaux utilisateurs du futur guide technique « Norme et procédure des filets sociaux au Mali » : L'équipe IRAM/MISELI présentera les thématiques⁴⁸ sur lesquelles les acteurs rencontrés pensent qu'il est possible de proposer des normes et celles où il sera plus difficile de le faire. Egalement, l'équipe proposera des normes sur ces thématiques.
- Prioriser les thématiques où il sera possible d'harmoniser les pratiques : les participants de l'atelier prioriseront certaines thématiques à développer dans des sous-groupes de travail.
- Identifier en sous-groupe de réflexion (un par thématique priorisée) les éléments de consensus et de blocage, ainsi que les leviers d'amélioration vis-à-vis des normes dégagées préalablement ;
- Lors de la restitution des sous-groupe, faire émerger des principes communs du futur guide et les principaux éléments d'analyse qui devront faire l'objet d'arbitrage ;
- Identifier les normes et procédures qui devront être développées dans le guide (premier canevas du guide de normes et procédures).

⁴⁸ Thématiques possibles : ciblage, montant des transferts, durée et périodicité des aides, mesure d'accompagnement, redevabilité, suivi et évaluation, accès et partage des données...

Méthodes d'animation

- Atelier en plénière (début de matinée) : restitution par Marie Thoreux (IRAM) et Fabrice Escot (MISELI) avec une séance de questions et recommandations de la part des participants
- Travail en sous-groupe de discussion autour de thématiques priorisées par les participants

Agenda de l'atelier

Date de l'atelier : Mercredi 05 février 2020 de 9.00 à 13.00

Séquence	Facilitateur	Durée	Plage horaire
Accueil et Café		30'	8.30 – 9.00
Ouverture	DNPSES	10'	9.00
Présentation des objectifs et du chronogramme de l'ensemble du processus	IRAM - Marie Thoreux	5'	9.10-9.15
Restitution des principaux résultats des entretiens sur les normes pouvant faire l'objet d'une harmonisation	Marie Thoreux IRAM/ Fabrice Escot MISELI	30'	9.15 – 9.45
Questions et réponses au sujet de la restitution	Participants et IRAM/MISELI	45'	9.45– 10.30
Formation des sous-groupes de travail suivant les thématiques à harmoniser prioritairement (3 ou 4)	DNPSES/IRAM/MISELI	15'	10.30-10.45
Pause-café		30'	10.45 – 11.15
Travail en sous-groupe avec un animateur par groupe <ul style="list-style-type: none"> • Identifier en sous-groupe de réflexion (un par thématique priorisée) les éléments de consensus et de blocage, ainsi que les leviers d'amélioration vis-à-vis des normes dégagées préalablement 	Ensemble des participants	30'	11.15 – 11.45
Restitution des travaux de groupe (8-10' par groupe)	Participants	45'	11.45 – 12.30
Clôture IRAM : présentation de la phase 2 de l'étude	IRAM/MISELI	5'	12.30-12.35
Clôture DNPSES	DNPSES	10'	12.35-12.45
Repas			13.00 -14.00

Liste des participants à l'atelier stratégique phase II dans le cadre de l'étude sur les normes et procédures des filets sociaux

N°	Prénoms et Noms	Structures	E-mails
1	FADIMATA DAGNON	CPS/SS-DS-DF	fadimatanogho@gmail.com
2	DEMBELE Hawa KATILE	DNPF	katilehawa@yahoo.fr
3	Diarra Mama SAMAKE	DNEPS	Msamake9@gmail.com
4	Dieudonné SOBORO	JIGISEMEJIRI	dsomboro@jigisemejiri.org
5	Mohamed FOFANA	DIRECTION DES SERVICES SOCIALES DES ARMEES	Medfofa@hotmail.com
6	Ousmane OUATTARA	CNCS	-
7	Issiaka KANSAYE	DNPSES	Kansaye.issiaka@yahoo.fr
8	Paulin COULIBALY	JIGISEMEJIRI	Pcoulibalyjigisemejiri.org
9	Lamoussa TRAORE	DNDS	traorelas@yahoo.fr
10	Modibo SOW	SNPS	modibosow@yahoo.fr
11	Cyr Raoul DAKOUO	FAO	cyrdakouo@fao.org
12	Marie THOREUX	IRAM	m.thoreux@iram-fr.org
13	Fabrice ESCOT	MISELI	foescot@gmail.com
14	Sogona BF DIABY	ODHD/LCP	Bintafadd14@gmail.com
15	Abdoulaye DEME	DNPSES	blodeme@gmail.com
16	Moussa DIALLO	DNGR	Mss.diallo98@gmail.com
17	Ousmane KEITA	DNPIA	k.ousmane68@yahoo.fr
18	Issa DIAKITE	DNACPN	Diakiteissa80@gmail.com
19	Sekou DEMBELE	FENASCOM	Dembelesekou34@gmail.com
20	Maurice CAMARA	UTM	kmauca@gmail.com
21	Amadou MOUSTAPHA	PAM	Moustapha.amadou@wfp.org
22	Mohamed Bassirou	DNPSES	traorebt@yahoo.fr
23	Boubacar TOURE	DNPSES	Toure.boubacar@yahoo.fr
24	Pokou KOUODIO JEAN DIDIER	UNHCR	pokou@unhcr.org
25	Mme TOURE Kadidia OUOLOGUEM	DNPSES	kadihama@yahoo.fr
26	Mme Fadimata DIENTA	DGBudget	nifadima@yahoo.fr
27	Harouna MOUSSA	ARC/KEY	
28	Seba MARICO		
29	Sogo COULIBALY	DNPSES	sogocoulibaly@yahoo.fr
30	Moussa TRAORE	DNPSES	moustel@yahoo.fr
31	Tidiani N'DIAYE	FAO	Tidiani.nadiaye@fao.org
32	Sekou Sala SISSOKO	DNA	sisokosalasala@gmail.com
33	Pléa Oumou KONE	CSA	Koneoumou69@gmail.com
34	Issa K KEITA	FSV	Issakis1977@gmail.com

Etude sur les normes et procédures des filets sociaux au Mali

TDR de l'atelier opérationnel et stratégique (phase 3)

Objectif de l'étude

Face à la multiplicité des acteurs, des programmes et des contextes d'intervention au Mali en termes de transferts sociaux et au besoin du gouvernement malien d'articuler ces actions, la Direction Nationale de la Protection Sociale et de l'Economie Solidaire (DNPSES) souhaite concevoir un manuel technique des normes et procédures permettant une cohérence en termes d'utilisation des transferts sociaux (monétaires et non monétaires, de réponse aux chocs et de programmes pluriannuels) par les acteurs de la protection sociale. Dans ce contexte, l'IRAM a été mandaté par la DNPSES pour réaliser une étude sur les normes et procédures des filets sociaux au Mali et va réaliser une étude de février à avril 2020.

Suite à une première phase bibliographique, la seconde phase de l'étude s'est déroulée début février et s'est concentrée sur la dimension stratégique de l'étude : les entretiens menés du 30 janvier au 4 février ainsi que l'atelier stratégique du 5 février a permis de dégager, au niveau central, les modalités d'intervention des principaux acteurs institutionnels proposant des transferts monétaires et/ou en vivre actuellement au Mali et de comprendre les raisons qui expliquent les écarts de pratique entre ces acteurs. Pendant l'atelier, un premier travail a consisté à dégager les normes sur lesquelles les acteurs semblent d'accord (consensus plus facile) et les normes où des débats persistent.

Atelier du 09 mars : objectifs

La troisième phase du travail consiste à confronter les premiers résultats obtenus avec le point de vue, non plus des décisionnaires des programmes de transferts monétaires et en vivres, mais des opérateurs de ces programmes interviewés du 02 au 07 mars. L'atelier se déroulera le 09 mars afin de restituer les premiers éléments d'analyse des entretiens et d'affiner les résultats sur les normes dégagées en phase 2. Les discussions seront menées en plénière afin que l'ensemble des participants aient une vue d'ensemble des normes qui seront proposées dans le guide et aient la possibilité d'exprimer son point de vue.

Date de l'atelier : lundi 09 mars 2020 de 9.00 à 16.00

Lieu de l'atelier : Salle de réunion de la Maison des Aînés (IRGG).

Les profils des participants : des personnes exécutant les programmes (opérationnel) ainsi que des personnes responsables de la production de normes dans chacun de ces programmes (décisionnaire/stratégique).

Méthodes d'animation (1 journée)

Atelier en plénière en deux temps principaux :

Temps 1 : Présentation des principaux constats sur la notion d'harmonisation et le besoin de normalisation.

Marie Thoreux (IRAM) et Fabrice Escot (MISELI)

Temps 2 : Définition des domaines de légitimité de l'Etat à proposer des normes aux acteurs étatiques et non étatiques.

Travail collectif en plénière

Temps 3 : Priorisation des modalités d'intervention à harmoniser. Travail sur le contenu des dispositifs de normalisation attendus par les acteurs et préconisations en vue du futur guide.

Travail collectif en plénière

Agenda de l'atelier

Date de l'atelier : lundi 09 mars 2020 de 9.00 à 16.00

Lieu de l'atelier : Salle de réunion de la Maison des Aînés (IRGG).

Séquence	Facilitateur	Durée	Plage horaire
Accueil et Café		30'	8.30 – 9.00
Ouverture	DNPSES	10'	9.00
Présentation des objectifs et du chronogramme de l'ensemble du processus	IRAM - Marie Thoreux	5'	9.10-9.15
Présentation des principaux constats sur la notion d'harmonisation et le besoin de normalisation	Marie Thoreux IRAM/ Fabrice Escot MISELI	30'	9.15 – 9.45
Définition des domaines de légitimité de l'Etat à proposer des normes aux acteurs étatiques et non étatiques.	Participants et IRAM/MISELI	45'	9.45– 10.30
Pause-café		15'	10.30 – 10.45
Travail sur le contenu des dispositifs de normalisation attendus par les acteurs et préconisations en vue du futur guide – partie 1	Participants et IRAM/MISELI	2h	10.45 – 12.45
Repas		1h	12.45 -13.45
Travail sur le contenu des dispositifs de normalisation attendus par les acteurs et préconisations en vue du futur guide – partie 2	Participants et IRAM/MISELI	2h	13h45-15h45
Clôture IRAM	IRAM/MISELI	5'	15h45-15.50
Clôture DNPSES	DNPSES	10'	15.50-16.00

**Liste des participants à l'atelier opérationnel et stratégique phase III dans le cadre de
l'étude sur les normes et procédures des filets sociaux**

N°	Prénoms et Noms	Structures	E-mails
1	HARBER MAHAMANE	CRS	Hatta.mahamane@crs.org
2	FABRICE ESCOT	MISELI	foescot@gmail.com
3	MARIE THOREUX	IRAM	m.thoreux@iram-fr.org
4	ISSIAKA KANSAYE	DNPSES	Kansave.issiaka@yahoo.fr
5	BOUBACAR TOURE	DNPSES	Toure.boubacar@yahoo.fr
6	MOHAMED B TRAORE	DNPSES	traorembt@yahoo.fr
7	AMIDOU CISSE		Cisseamidou47@yahoo.fr
8	DIABY SOGONA BF	ODHD/LCP	bintafadd@yahoo.fr
9	DIA AISSATA	BIT	Dia-diodo@.org
10	DAFFE E.BOUBAKARY	DNA	Boubakarydaffe19@gmail.com
11	OSLANKY KATIA	PAM	Katia.oslanky@gmail.com
12	AMADOU MOUSTAPHA	PAM	Moustapha.amadou@wfp.org
13	B. PIERRE MWABILWA	PAM	Bavonpierre.mwabiwa@wfp.org
14	ESCLANTINE	ECHO	antoinesclantine@echfield.eu
15	MARIOR SAUREL	DUE	marior.saureleeaseurope.eu
16	DAOUDA YAHAYA	FAO	Yahaya.daouda@fao.org
17	SEBA MARIGO	DSSA	
18	MAURCE CAMARA	UTM	kmauca@gmail.com
19	PLEA OUMOU KONE	CSA	Koneoumou69@gmail.com
20	OUSMANE OUTTARA	CNCS	Ous_ouattarapfas@yahoo.fr
21	MOHAMED ELBECHIR	PFSKSE	mdoucoure@jigi
22	LAMOUSA TRAORE	DNDS	traorelas@yahoo.fr
23	DIEUDONNE SOMBORO	JIGISEMEJIRI	dsomboro@jigisemejiri.org
24	YAYA GORY	ONG ALFAROUK	mktbamali@hotmail.com
25	MAH ASSANATOU	DNPSES	tiantiou@gmail.com
26	SOUMANA TRAORE	DNPF	Soutra01@gmail.com
27	ADAMA BARRY	CTCSLP	banfadma@yahoo.fr
28	HAMADA AG AMMED	Groupe URD	wagahmed@urd.org
29	MAMADOU BA	ANAM	amurso@yahoo.fr

Annexe 5 - Bibliographie

Bush J. et al. (2018), Paniers de dépenses minimum sectoriels. Etude de résilience HEA. FEG / The Food Economy Group

CALP (2018), Transferts monétaires en contextes difficiles : étude de cas sur les risques liés aux transferts monétaires au nord Mali. Key Aid Consulting.

CALP (2019), panier de dépenses minimum (MEB) Outils de prise de décision.

CSA (2016), Guide pratique pour la mise en œuvre de l'Assistance Alimentaire Gratuite du Plan National de Réponse.

CSA (2019), Politique Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle au Mali.

CSA/PRESA (2019), Guide méthodologique et technique des transferts Monétaires.

CSLP (2019), Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable. Ministère de l'Economie et des finances, cellule technique du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Appui PNUD.

ESCOT/MISELI (2018), Le ciblage dans les systèmes de protection sociale : étude comparative sur deux méthodes « HEA » et une méthode « PMT » de ciblage pour des programmes de transferts monétaires dans le cercle de Gao, Mali, 2016-17. Rapport d'étude qualitatif.

FAO/IRAM/MISELI (2017), Analyse des besoins de protection sociale en milieu rural au Mali. Extension des programmes de protection sociale au travers d'un paquet de services adapté.

Hidrobo et al. (2019), Rapport de revue finale du programme de Filets sociaux (Jigisémejjiri). IFPRI/IRD.

HRP/OCHA (2020), Plan de réponse humanitaire – Mali, mars 2020.

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/mali_hrp_2020_fr-3.pdf

Huchon (2020), Questions autour de la contribution à la conception et à l'utilisation du Registre Social par le PAM Mali. Note technique.

Kameli et al. (2017) Étude comparative des méthodes de ciblage utilisées pour identifier les ménages les plus pauvres dans le cercle de Gao, Mali.

Kühlke S. et Ibrahim Zeidi Maiga (2018), Les filets sociaux dans les zones de conflit. Guide pratique pour contribuer à poser les bases d'un système de protection sociale non contributive dans des contextes d'insécurité. L'exemple du Mali. Appui Groupe technique PTF ad hoc/ Protection sociale / ECHO / PAM.

MSAH (2016), Politique nationale de protection sociale et son plan d'actions 2016-2018.

MSAH/CSA (2018), Etude pour une meilleure articulation des interventions de filets sociaux et de prévention réponse aux crises au Mali. Propositions de mécanismes d'articulation des filets sociaux. Note politique pour les décideurs.

O'Brien C. et al. (2018), Étude de cas - Protection sociale et réponses humanitaires face à l'insécurité alimentaire et à la pauvreté au Mali. Programme de recherche OPM sur les systèmes de Protection sociale réactive aux crises.

OPM (2017), 'Shock-Responsive Social Protection Systems Research: Literature review (2nd Edition)'

OXFAM/IR (2017), Les filets sociaux de sécurité alimentaire au Mali in Projet de contribution à la normalisation des filets sociaux de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest (NFSSA).

PAM (2014), Manuel sur les transferts de type monétaire. Deuxième édition 2014.

PAM (2019), Panier des dépenses minimum (MEB). Analyse des données de l'ENSAN Mali de Septembre 2019. Présentation.

PAM (2019), Synthèse des principaux résultats de l'enquête PDM Outcomes de décembre 2019. Profil sociodémographique des ménages bénéficiaires enquêtés.

PAM (2020), Guide méthodologique de ciblage, version draft.

Programme Jigisèmèjiri (2013), Manuel d'opération, mai 2013.

Programme Jigisèmèjiri (2015), Manuel des opérations sur les mesures d'accompagnement et paquet nutritionnel préventif.

Programme Jigisèmèjiri (2019), Manuel des opérations de la composante v du programme activités génératrices de revenu AGR.

Programme Jigisèmèjiri (2019), Manuel des opérations de la composante iv : travaux publics a hautes intensités de mains d'œuvre – HIMO.

URD(a) (2019), Rapport d'évaluation du programme Key. Evaluation Itérative avec Mini-Séminaire – EIMS #1. Appui stratégique du groupe URD au programme Key.

URD(a) (2020), Etude sur les modalités opérationnelles des transferts monétaires (2017 – 19). Rapport final. Appui programme Key.

URD(b) (2019), Rapport d'évaluation du programme Key. Evaluation Itérative avec Mini-Séminaire – EIMS #2. Appui stratégique du groupe URD au programme Key.

URD(b) (2020), Processus d'accompagnement pour une approche commune des montants des transferts monétaires. Appui programme Key.